РЕГИОНАЛИЗАЦИЈА СРБИЈЕ

Центар за либерално-демократске студије

Зоран Вацић, Бошко Мијатовић, Александар Симић, Зорица Радовић
РЕГИОНАЛИЗАЦИЈА СРБИЈЕ

Издавач
Центар за либерално-демократске студије

За издавача
Зоран Вацић

Ликовни уредник
Зоран М. Благојевић

Штампа
Гораграф, Београд

Тираж
500 примерака

ISBN 86-83557-13-8

2003.

РЕГИОНАЛИЗАЦИЈА СРБИЈЕ

Зоран Вацић
Бошко Мијатовић
Александар Симић
Зорица Радовић

Овај пројекат подржан је од стране
Friedrich Ebert Stiftung

Садржај

Предговор

Студија о регионализацији Србије представља покушај давања одговора на једно од суштинских питања везаних за будуће уставно преуређење Србије. Ваља подсетити да је овај аспект територијалне реорганизације Србије предмет интересовања и правника и политиколога и економиста и политичара већ скоро једну деценију. Али, проблем територијалне аутономије је код нас актуелан већ скоро пола века, од самог усвајања устава из 1945. године. Оно по чему се разликује данашње интересовање за овај проблем у односу на претходни период је чињеница да се први пут говори о регионализацији целе Србије, а не, као до сада, о дефинисању уставног статуса само њена два дела, Косова и Метохије и Војводине.

У стручној и политичкој јавности ова идеја има како заговорнике тако и противнике. Да регионализација води у федерализацију, а федерализација ка могућем распаду државе једна је од теза противника. Приговор је да није време за расправу о овој теми док се не дефинише однос Србије и Црне Горе, утврди коначан опстанак и граница те државе, реши питање Косова и Метохије. Постојање две територијалне аутономије није разлог да се регионализује односно „дроби" на мање делове цела Србија… Ово су углавном примедбе политиколога, правника, политичара. Економисти изражавају другу врсту резерве. Наиме, поставља се питање колико ће регионализација коштати. Сложен систем организације власти повлачи веће трошкове администрирања и финансирања рада органа и служби на свим нивоима, али и опасност угрожавања јединственог тржишта – шта тиме добијају грађани? Економисти либерално тржишне оријентације додаће још један разлог: држава не треба да се меша у сферу привредних токова и тржиште, промет робе, услуга и капитала. Део функција јој треба одузети и чему онда умножавање државних функција стварањем више нивоа територијалне организације власти?

Разлози регионализације целе Србије, који се заступају и у овој студији, налазе се како на унутрашњеполитичком, тако и на спољнополитичком плану, а нешто умереније и опрезније на економском плану.

Аутори ове студије су се трудили да у оквиру својих разматрања имају у виду све ове моменте и мада, већ по природи своје професије, тежиште стављају на различите аспекте, у основи се слажу да се проблему регионализације Србије може и мора прићи

сагледавајући целину територије, наслеђено искуство, искуство држава које су прошле или пролазе кроз сличне проблеме, а посебно имајући у виду процесе и облике интеграција на европском простору.

Аутори заједнички стоје иза свих ставова изложених у овој студији. Александар Симић написао је главу I и одељке II-6. и II-7, Зорица Радовић главу II осим одељака II-6. и II-7, Бошко Мијатовић главу III и одељак IV-1. и Зоран Вацић одељке IV-2. и IV-3.

25. фебруар 2003.
Београд

Аутори

I Регионализација и децентрализација

1. РЕГИОНАЛИЗАЦИЈА СРБИЈЕ – ЈОШ УВЕК ОТВОРЕНО ПИТАЊЕ?

1.1. Идеја регионализације Србије све је присутнија међу правницима, посебно конституционалистима, политиколозима, социолозима, можда најмање међу економистима, а свакако највише међу политичарима. Она своје упориште, пре свега, налази у прошлодеценијској рецентрализацији Србије која је започела променом политике тада владајуће политичке партије, Савеза комуниста, наставила се доношењем Устава Србије 28. септембра 1990. године, а у каснијим годинама коначно је учвршћена.

1.2. Наравно да као и све социјалне и политичке идеје и захтеви, тако и регионализација има различите корене, узроке и циљеве. Поред већ истакнутог узрока, како смо рекли одлучујућег, о чему ћемо нешто више речи већ у уводним деловима овог текста, могућу регионализацију Србије можемо посматрати и као реализацију идеје децентрализације државе и целокупне јавне сфере друштвеног живота заједнице. Тако посматрана, она је остварење демократских и либералних аксиома за ограниченом државом, пре свега за ограниченом централном владом и њеним репресивним и иманентно ауторитарним особинама. Упрошћено, то је став који полази од тога да реалне потребе и интересе грађана и грађанског друштва уопште у јавној сфери, треба да задовољавају органи и институције који су њима самима ближи, јер их боље знају и успешније ће их реализовати (принцип супсидијерности). Локални, регионални и уопште нецентрални органи и институције, имају већи демократски потенцијал, осетљивије и ефикасније реагују на подстицаје и потребе друштва, сматра се да су лакше смењиви и да је контрола њиховог рада лакша. Ова аргументација се често допуњава економским идејама да регионално – децентрализовани модел доприноси бољој и уједначенијој алокацији економских ресурса (природних добара, капитала, људи, роба и услуга), што опет доприноси складнијој развијености међу разним деловима државе. Различите регионалне власти у једној држави, уз примену принципа фискалног федерализма, имају могућност стварања пореских и других фискалних подстицаја, чиме привлаче инвестиције и преко њих убрзавају конкуренцију, која доприноси привредном и општедруштвеном расту. И на крају, а свакако не и на последњем месту, регионализацију и са њом повезано

стварање територијалних аутономија најразличитијег степена, снажно заступају сви они који полазе од историјских, културних, језичких, етничких, конфесионалних и географских посебности одређених области – које желе очување, као и развој својих индивидуалности и идентитета који се, мање или више, разликују од оног општег или националног.

1.3. Но вратимо се на почетну тезу о доминантном узроку садашњих захтева за регионализацију и децентрализацију Србије, то јест на тзв. Милошевићев устав из 1990. године. Том Уставу, ваља се подсетити, претходили су Амандмани на претходни Устав Србије из 1974. изгласани у марту 1989. године, када је, како се у једној симплификованој политичкој пароли типичној за тај период то представљало, „Србија из три дела, поново постала цела". Ову популарну паролу је политичка власт приписала „колективној народној тежњи" одлучној да поврати јединственост Србије, после периода примене државног и уставног модела присутног у тзв. брионској Југославији. Био је то уставни модел у коме су две аутономне покрајине – Војводина и Косово, биле у саставу Србије као институције територијалне аутономије, али и као „друштвено политичке заједнице у којима су радни људи и грађани остваривали самоуправне интересе и вршили власт" у свим оним областима у којима тадашњи Устав Србије није предвиђао надлежност Републике. Уз наведену претпоставку надлежности у корист покрајина (позитивна енумерација важила је за републичку надлежности у Уставу СР Србије из 1974. године, док је све остало било у надлежности покрајина, односно општина), оне су биле и „конститутивни елементи федерације", то јест биле су директно представљене у централним државним органима СФРЈ: Савезној скупштини, Председништву СФРЈ, Савезном извршном већу и тд.

Треба истаћи да су аутономне покрајине у Србији биле појам федералног устава још од првог устава тзв. Титове Југославије – Устава ФНРЈ из 1946. године. Политички и правни историчари тек треба да свестрано размотре и објасне зашто је уставни систем Друге Југославије, иако је још 1946. предвидео постојање политичко територијалних аутономија, односно аутономних области у Србији, уставним изменама од 1963. **укинуо** могућност да се и у другим републикама, односно на њиховим подручијима која имају посебности за успостављање аутономије, према аргументацији која је примењена за Војводину и Космет (то јест историјске, традиционалне, етничке, културне, политичко организационе у току комунистичке револуције и рата на пример и др.), она и успостави. У одлуци АВНОЈ-а о укључивању Војводине и Космета у Србију 1945. није изричито стајало да се те територије присаједињују Србији у статусу који задржава својство аутономних јединица. Амандманима на Савезни устав из 1968. године аутономне покрајине постају „конститутивни елемент федерације", то јест констатовано је да су оне „настале у

заједничкој борби народа и народности Југославије” и да су се „слободном вољом народа и народности удружиле у Републику Србију у оквиру Југославије”, чиме је први пут у историји модерне светске уставности националним мањинама (у тадашњој терминологији „народностима”) признато право да „слободно израженом вољом” творе политичку заједницу изван своје матичне државе! Оваква уставно – политичка философија утемељила је решење да покрајине, мада у Србији, чине СФРЈ и да њихова генеза и самим тим и уставни статус не проистиче из Србије, већ из „НОБ – а и револуције”. На овакву уставно-правну аргументацију се, у основи, наслањају сви каснији захтеви за „независним Косовом” после распада СФРЈ или „враћањем насилно одузете аутономије Војводини”.[1]

1.3.1. Свођење надлежности и права територијалних аутономија у „уобичајени обим” у упоредним уставним системима, како је то објашњавано у време усвајања актуелног Устава Србије, било је мотивисано из два основна, мада не и подједнако важна разлога. Први је био одузимање уставних могућности за јачање сепаратизма Албанаца на Косову и Метохији све до оног момента када би им уставна позиција Покрајине, у одговарајућим историјским околностима, омогућила сецесију од Србије. Други је био покушај изједначавања положаја Србије са другим републикама у СФРЈ у тадашњем уставном аранжману „Брионске Југославије” оствареном у Уставу 1974. Устав Србије из 1990. године је истовремено био тако написан да је могао да представља највиши правни акт потпуно независне државе, јер је само у претпоследњем Одељку VIII, и то у једном члану, регулисао однос са Уставом СФРЈ. СФРЈ, међутим, такву једнострану промену положаја своје највеће републике није преживела. Тек ће историчари, после протока бар неколико деценија, бити у стању да објективније сагледају стварне узроке распада Друге Југославије. Што се нас тиче, слободно можемо рећи да је већ сада извесно да је доношење Устава Србије и суштински промењен положај покрајина у њој, а тиме и у федерацији, представљало више изговор, мање стварни разлог, за сепаратизам других југословенских република, пре свих Словеније и Хрватске.

1.3.2. Овај део историје доношења и примене актуелног Устава Србије мање је значајан за нашу тему; оно што је, међутим, њиме промењено у унутрашњој организацији власти у самој Србији, много је битније. С њим су, у основи, аутономне покрајине

1 Уставна историја Краљевине СХС познаје идеје регионализације. Током рада на првом уставу новоформиране државе Јужних Словена, постојала су четири пројекта регионалне, односно покрајинске поделе земље. Сви су они, мање или више, хтели да очувају историјске идентитете и границе историјских територија (Словенија, Хрватска са Славонијом, Далмација, Босна и Херцеговина итд.) Разлози учвршћивања државног јединства превагнули су у уставотворној скупштини, па је први устав краљевине СХС и поред поделе земље на области, ове лишио самоуправних атрибута.

изгубиле својства класичних федералних јединица, то јест престали су да постоје њихови органи у све три класичне гране државне власти. Тако су покрајине остале без устава, као највишег општег акта који карактерише државну заједницу (мада компаративни федерализам зна и за федералне јединице које немају устав као свој основни акт) и уместо њих највиши акти су постали покрајински статути који се доносе уз претходну сагласност Народне скупштине Србије. Покрајинске скупштине нису више имале право да доносе законе, већ су општи акти покрајина постале скупштинске одлуке у области културе, образовања, службене употребе језика мањина, здравствене и социјалне заштите, екологије, урбанизма и др. Скупштине немају право да бирају покрајинске владе (извршни органи су задржали називе извршна већа, али је Влада постала само једна – она републичка). Покрајинска администрација је престала да има најважније државне ресоре које је имала: полицију (чак и државну безбедност), старање о правосуђу, јавним службама, инспекцијске службе, пензионе, здравствене и друге јавне фондове; престале су да постоје покрајинске народне банке и службе за платни промет. Престао је да постоји посебан покрајински правосудни систем са уставним и врховним судом на челу; покрајинско тужилаштво; а судије и тужиоце нити су бирале, нити су у њиховом избору учествовале, покрајинске скупштине. Једном речију: уместо аутономије која је имала све одлике федералних јединица – и то оних у релативно лабавим федерацијама – покрајине су постале територијалне аутономије са правима и надлежностима која личе на највише јединице локалне самоуправе у неким уставним системима или на недовољно снажне регије у другим. При томе, због потпуне имовинске централизације, то јест проглашавањем целокупне јавне имовине за својину Републике Србије, покрајине су остале без „своје" имовине, док им је буџет не само кројен, већ и огромним делом попуњиван из Буџета Србије, без стварне могућности да га оне самостално и алиментирају.

1.3.3. Све ове радикалне промене у уставном статусу покарајина у Србији нису, међутим, помогле да се основни циљ оствари – да се сепаратизам Албанаца на Косову и Метохији суштински сузбије, а камоли нестане. Управо супротно, већинско становништо албанске националне мањине на Космету никада није прихватило такав Устав Србије, односно смањење права и надлежности Покрајине. Комбинација пасивног и активног отпора још од 1988. године, који је током 1998. године прерастао у отворену оружану побуну Албанаца, постао је разлог (и/или изговор?) за отворени оружани напад западних савезника на СРЈ у пролеће 1999. што се завршило окупацијом јужне покрајине и увођењем мисије УН, односно фактичког, а касније и све више и правног издвајања Косова и Метохије из правног поретка Србије и СРЈ. Доношењем тзв. Уставног оквира од стране УНМИК-а у мају 2001. године, спровођењем избора крајем те године и

конституисањем косовских органа, процес издвајања Космета из Србије сваким даном добија све јасније обрисе.

Са друге стране, смањење права и овлашћења покрајина у Србији, није довело до дуготрајног побољшања положаја Србије у СФРЈ, односно до стабилизовања те федерације. Како је то речено, промене српског устава 1990. године биле су непосредан повод за сепаратистичке акције које су довеле до нестанка СФРЈ.

1.4. У сваком случају, рецентрализација Србије изведена политичким променама и Уставом није довела до политичке стабилизације Србије као државе, слабљења отворених или прикривених сепаратистичких тежњи, изградње стабилних установа и институција, а да не говоримо да је допринела увођењу и учвршћивању основних либералних и демократских начела поштовања људских и мањинских права, владавине права, поделе власти, већег учешћа грађана у вршењу јавних послова, пожељне међусобне компетиције различитих нивоа јавне власти и др. По изнетим мишљењима с почетка овог текста, потребан је радикалан рез, то јест дисконтинуитет са досадашњим уставним системом и његовом праксом. А један од главних разлога за прекид у континуитету види се у увођењу или обнови начела децентрализације јавне власти и јавних овлашћења све до нивоа стварања политичко-територијалних аутономних заједница или аутономних региона, то јест увођења регионалне државе. Уз све разлике међу ауторима, понекад и сасвим искључујуће, о том питању је присутна већа или мања сагласност код аутора који су јавности понудили, потпуне или делимичне, нацрте или начела новог републичког устава.[2]

1.5. Пре других ствари треба рећи да свакако постоје неке историјске аналогије положаја данашње Србије са временом које је довело до формирања „регионалне државе” као посебног облика државне власти (*tertium genus*) у Италији и Шпанији, између класичне унитарне државе и класичне федерације.[3]

---

2 Миодраг Јовичић, *Регионална држава*, Београд 1995. и *Устав Регионалне државе Уједињених српских земаља*, Београд 1996.
Београдски центар за људска права, *Предлог Устава Србије*, Београд 2001.
Павле Николић, *Устав Краљевине Србије – Предлог*, Београд 2001.
Демократска странка Србије, Основна начела за нови Устав Србије, Београд 2002.
Forum Iuris, *Пројекат Устава Републике Србије*, Нови Сад 2002.

3 Овде се нећемо шире осврати на Устав Португалије из 1976. године, који је донет после револуције од 1974. коју су извели официри и којом је ауторитарни режим срушен у овој земљи. Овим уставом Португалија није постала регионална држава у теоријском одређењу које је прихваћено за Шпанију и Италију; тако на пример чл.6. Устава Португалију дефинише као „унитарну државу”, али и као државу која признаје „самоуправу својих острва, као и принципе и начела супсидијарности и аутономије локалних органа и демократску децентрализацију јавних служби”. Португалија је развила структуру регионалних аутономија које са органима (регионалним скупштинама и владама) и њиховим надлежностима, значајно доприносе децентрализацији државе и општој демократизацији те младе либералне демократије.

1.5.1. Италија је, после Другог светског рата, у коме је поражена као једна од најистакнутијих чланица фашистичког блока, демократски реконституисана крајем 1947. године усвајањем Устава који је, поред осталог, у првом одељку о Основним начелима (у члану 5.) предвидео да „Република, јединствена и недељива, признаје и унапређује локалне аутономије; уводи у службама које зависе од државе, најширу административну децентрализацију; усклађује начела и методе свога законодавства са потребама аутономије и децентрализације". Устав непосредно одређује регије, њихов број и називе, али истовремено у чл. 132. дозвољава могућност да се путем иницијативе регионалних већа, које прати референдум грађана стварају и нови региони, при чему број њихових становника не може бити мањи од једног милиона. Такве измене претпостављају доношење уставног закона. Исто тако је дозвољено издвајање и припајање одређених општина или покрајина из једног у други регион. Италијанске регије нису потпуно симетричне по надлежностима и овлашћењима регионалних органа, што значи да постоје региони, који имају шира овлашћења и већу аутономију од других из разлога посебног етничког састава становништва (као што је то Јужни Тирол или Трентино Алто Адиђе, у коме велики број становништва чине етнички Немци) или као што су Сицилија и Сардинија, због свог посебног географског положаја. Устав предвиђа искључиве надлежности државе у одређеним областима, као и подељене надлежности које држава дели са регијама. Све остале јавне надлежности које нису Уставом одређене као државне, према принципу супсидијарности, сматрају се као надлежности регија. Органи регионалне аутономије у Италији су Регионално Веће, Кабинет и Председник Кабинета, који осим аутономних, односно регионалних овлашћења има и задатак да се „стара о извршавању поверених – то јест државних послова". Држава има право да распусти регионално веће и то преко акта Председника Републике или да опозове председнике регионалних Кабинета, ако ови раде „супротно Уставу или када озбиљно прекрше закон". Уставни суд Италије је надлежан да решава спорове о уставности и законитости регионалних закона и о sukobу између централних и регионалних органа. Италијански региони учествују у централној власти тако што се горњи дом италијанског парламента – Сенат – бира на регионалној основи, односно гласовима бирача у регији. Регије немају учешћа у правосудном систему Италије који је јединствен.

Без обзира на, нарочито у последњој деценији, снажније федералистичке и сепаратистичке тежње (посебно привредно богатијих северних региона, као што је то Покрајина Ломбардија и њена Lega del Nord), Италија успешно усклађује тежње својих различитих делова који су вековима били посебне државице, поседи Ватикана или су припадали разним већим монархијама.

1.5.2. Шпанија је, после слома „франкизма", сличног облика политичког ауторитаризма насталог после крвавог трогодишњег

грађанског рата, какав је био италијански фашизам, покушала током седамдесетих и осамдесетих година прошлог века (и по свим оценама и успела) да створи модерну демократску државу која се успешно интегрисала у Европу. Поред тога, а по некима још вредније њено достигнуће је то што је сачувала државну целовитост и поред снажних центрифугалних и, у појединим покрајинама, отворених сеператистичких тенденција са вишевековним историјским коренима. Тежња за посебношћу, аутономијом, па и отвореним сепаратизмом представља константу шпанске историје на коју је одговорено уставном могућношћу за образовање „аутономних заједница" у које су се добровољно ујединиле суседне покрајине (као највише јединице локалне самоуправе) са заједничким историјским, културним и економским карактеристикама. При томе је шпански Устав нагласио „нераскидиво јединство шпанске нације, заједничку и недељиву домовину свих Шпанаца", али и истакао да "признаје и јамчи право на аутономију народности и региона, као и на солидарност међу њима". Регионална посебност и у неким крајевима и посебни идентитети у Шпанији имају дубоке историјске, етничке, културне, језичке и различите традицијске узроке. Ове посебности се чувају и развијају потенцијално врло широким аутономијама, аутономним законодавним и извршним органима, па чак и образовањем првостепених судова и високих судова правде у аутономним заједницама. Са друге стране, јединство државе и правног поретка се чува изричитом забраном федерализације аутономних заједница, потврђивањем њихових статута у форми органског закона који доноси Генерални Кортес (Парламент Шпаније), правом централне државе да доноси неопходна начела за усклађивање закона и других прописа аутономних заједница када то захтева општи интерес, присуством владиног делегата који руководи државном управом на подручију аутономне заједнице и координише рад са њени органима, као и правом владе да уз сагласност Сената усвоји мере које аутономну заједницу могу да принуде да испуни обавезе према држави или престане да вређа општи интерес. Све ове Уставом предвиђене могућности централних органа употпуњавају се коначном оценом Уставног суда Шпаније у споровима насталим поводом сукоба надлежности између централних и органа аутономних заједница, као и коначним одлучивањем управних, рачунских и Врховног суда Шпаније у свим предметима редовне судске надлежности.

1.5.3. У оба наведена случаја, у Италији и Шпанији, су се после слома ауторитарних режима, појавиле тежње ка федерализму, које могу наликовати постмилошевићевској Србији: ипак уместо да постану федерације, те државе су усвојиле модел регионалних држава са снажном територијалном аутономијом региона који учествују и у формирању централних органа власти (на пример горњег дома парламента – сената), али који немају уставне могућности да угрозе државно јединство.

Код нас је десетогодишња владавина недовољно демократског режима (многи ће рећи и ауторитарног)[4] који је оличавао један човек и „његова" политичка странка, промењена вољом гласача на изборима и упорношћу тих истих гласача да се та воља одбрани и на улици. Међутим, имајући на уму да је постмилошевићевска коалициона власт састављена од политичких снага које своје политичке програме и идеологије црпе из најразличитијих извора, у много чему и директно међусобно супротстављених, то се у нашој јавности сасвим „легитимно" јављају, делимично и у оквиру те власти, различите тежње за: „федерализацијом преосталог дела Србије"; „враћањем пуне аутономије Војводине"[5]; територијалном аутономијом Санџака као постојбине аутентичне етничке (националне?) заједнице Муслимана (у новој политичкој, па затим и законској терминологији – Бошњака); „персоналном аутономијом" Мађара у Војводини. При овоме треба имати у виду и оружану побуну дела Албанаца у југоисточној Србији у касну јесен 2000. године (одмах по доласку нових политичких снага на власт у Србији и СРЈ) и њихово отворено залагање за територијалну аутономију тог дела Србије (нешто је мање отворено залагање за припајањем Косову; екстремни делови Албанаца ову територију Србије иначе називају „Источно Косово"), које је примирено уз помоћ кључних међународних фактора.

Са друге стране не сме се сметнути са ума једногласно исказана воља водећих албанских политичких фактора са Космета, за независношћу јужне српске покрајине, чији „коначан статус" остаје предмет накнадних разматрања и одређивања доминантних међународних чинилаца, када они оцене да је то за њих најповољније. Ово упркос томе што је Резолуција Савета безбедности ОУН бр.1244, бар правно-језички тумачећи је, јасна: без обзира на неодређени мандат ОУН на Космету, гарантује се суверенитет и територијални интегритет СРЈ, а после Београдског споразума Србије и Црне Горе. После овог последњег споразума, сва права бивше СРЈ из поменуте резолуције прелазе на Србију, ако Црна Гора одлучи да после три године искористи право на референдум о издвајању из Државне заједнице и тај референдум добије потребну подршку њених грађана.

---

4 Слободан Антонић сматра да је Милошевићев режим био ауторитаран, да су постојале странке, избори и парламент, али не и стварна демократија. „Устав и многи закони имали су демократски садржај, али су, суштински, били само фасада за власт једног човека. Тај човек, међутим, није био узурпатор. Уживао је извесни легитимитет, и за свој политички пројекат имао подршку дела грађана." Види опширније, Слободан Антонић, *Под стакленим звоном*, Београд 2002.

5 Платформа о аутономији Војводине у новој демократској Србији и Југославији коју су 20. августа 2001. усвојиле политичке странке ДОС-а са седиштем у Војводини (ЛСДВ, Реформисти, Коалиција Војводина и СВМ), као и странке неких националних мањина и неке невладине организације.

1.6. Поматрајући садашње стање у Србији, а имајући у виду оно на шта је указано на примерима Италије, Шпаније и донекле Португалије, изгледа као да је „право време” за политичко-територијалну децентрализацију Републике. Она би требала да испуни, грубо речено, два циља:

- да успостави демократскије државно устројство него до сада, које ће децентрализацијом бројних јавних функција пренети многе централне надлежности, права, али и јавне приходе и фондове на ниже територијалне јединице, приближавајући их грађанима и њиховим потребама, и који би онда могли да о њима слободније, свестраније и рационалније доносе одлуке;
- да очува државно јединство и отклони опасности сепаратизма, односно да заустави дробљење преосталог дела Србије, макар оног који није под директном управом УН и НАТО-а, као што је то случај са Косовом и Метохијом.

У амбициозности ових циљева, али и у њиховој међусобној искључивости – која не мора бити иманентна, али је свакако манифестна у тренутној политичкој констелацији снага у Србији – видимо главни проблем пројекта регионализације Србије који би био на трагу шпанског примера.[6]

1.6.1 Сви уставно-правни пореци на тлу досадашње СРЈ суштински су делегитимизовани. Устав СРЈ је престао да постоји 4. фебрура 2003. проглашењем Уставне повеље у Савезној скупштини на начин који је противан одредбама о уставној ревизији које је тај устав предвиђао. Не само из тог разлога, али и због њега, сваки будући легитимитет Уставне повеље и Државне заједнице која је њом настала, биће нераскидиво повезана са спремношћу, способношћу и начином на који ће ту Повељу, кључни уставни и политички чиниоци третирати и колико ће је *bona fidae* примењивати.

О недостацима легитимације Устава Србије већ је нешто било речи у претходном делу текста, али се дефицит легитимације односи и на Устав Црне Горе, јер се и она несумњиво налази пред уставном ревизијом, и то не само из разлога што је одредбом чл. 65. Уставне повеље на то обавезна. Суштински разлог је њен промењен државно-правни статус, то јест чињеница да она није више

6 Аргументи које је научно сјајно употребио проф. Јовичић у образлагању пројекта „Регионалне државе” пре више од пет година, добрим делом више не важе, или бар за догледно време неће важити. Република Црна Гора не жели да буде, тринаести или први, свеједно, регион у рационално конципираној регианалној држави која није ни федерација, ни унитарна држава, већ тертиум генус, налик савременој Шпанији више него Италији. Питање је да ли је после Београдског споразума и на његовој основи, тешком муком, усвојеној Уставној повељи, Државна заједница Србије и Црне Горе дугорочно реална, чак и уз подршку Европске уније? Са друге стране, други главни мотив Јовичићеве студије – решавање питања албанског сепаратизма на Космету није актуелан: Космет је, у најбољем случају по Србију, за дуго времена ван уставноправног поретка Србије (у најгорем, он неће то никада више ни бити), па регионализација, као модел решавања албанског питања, једноставно није актуелна, нити у скорој будућности, могућа.

федерална јединица у Савезној Републици Југославији, већ „држава чланица” нове „државне заједнице” која је, према интенцијама њене власти, на путу потпуне државне самосталности. Није спорно да је политичка пракса последњих година режима који је Србијом и СРЈ владао пре избора 2000. године, али и његових наследника, као и режим који је владао у Црној Гори од поделе у до тада јединственом ДПС–у, Устав СРЈ *de facto* поништила и пре усвајања Уставне повеље. Допринос кључних међународних фактора у томе, који су из различитих мотива желели делегитимисање СРЈ у време претходног режима, тек ће бити ваљано изучаван.

1.6.2. Што се тиче Устава Србије из 1990. године, њему се, како је то већ наведено, од самог његовог доношења замера претерана централизација Републике; сужавање територијалне аутономије Војводине и Косова и Метохије и поништавање мањинских права, до њиховог непрепознавања; туторисана локална самоуправа, која чак ни штура права дата јој Уставом и законом, није могла да остварује, уз често распуштање локалних органа применом отвореног политичког критеријума опортунитета (што променом политичког режима није заустављено, штавише, тек је „нови режим” почео да то изузетно често користи); свемогућност извршне власти која није остављала никакав простор за, Уставом прокламовано али недовољно зајемчено, самостално деловање законодавне и судске власти. Централизација коју је, према његовим критичарима, инаугурисао Устав Србије, поистовећена је са ауторитарним политичким режимом, државном свевлашћу над управљањем јавним добрима (која су *ex constitutione* проглашена државном имовином), недостатком елементарне демократске процедуре, арбитрирањем извршне власти која је преко округа и њихових начелника контролисала целокупни друштвени и економски живот у земљи, високо централизованим класичним државним функцијама са апаратом физичке принуде на челу – полицијом и правосуђем (судством и тужилаштвом). Централизација је, у респектабилним анализама, идентификована као главни узрок свеопште корупције и искварености целокупног државног система, стварања клијентистичког друштва, непоштовања права и закона. Уместо очекиваних промена које су требале да уклоне локалне партијске и привредно – бирократске олигархије претходног – титоистичког система, посебно оне квази-државног карактера у покрајинама, рекомпозиција Србије дизајнирана Уставом из 1990. године, довела је до урушавања цивилизоване државе и друштва до нивоа кризе саме политичке заједнице у којој су почели да нестају и они ретки елементи демократског политичког поретка. Овакво стање, то је по нама несумњиво и надамо се да ће будући повесничари и писци социјалне историје то и показати, није могуће приписати само деловању или политичкој философији тог устава и претходног режима. То је у огромном делу, директна последица крвавог грађанског рата који је пратио распад претходне Југославије и борбу за њено наслеђе.

1.6.3. Све ово имајући на уму – уз основну резерву да напред артикулисана два циља није могуће истовремено постићи, бар не лако, нити брзо – децентрализација Србије је неопходна ради свеопште демократизације друштва и стварања демократског државног и правног оквира који би омогућио индивидуалну, групну, економску, културну, мањинску и регионалну аутономију. При томе би свакако требало имати на уму да та аутономија не би смела да буде основа за сепаратизам, нити за федерализацију, као ни за недозвољено смањење природне потребе за бригу о целини државе и нације. На овим просторима не постоји само скорашње рђаво искуство са сепаратизмима, поделама и стварањем нових граница, које су настајале и уз примену, начелно врло добро образложених и прихватљивих, принципа федерализма.

Са друге стране, уз реалну претпоставку да се постојеће територијалне аутономије морају очувати из многих разлога[7], регионализацију преосталог дела Србије треба пажљиво и стрпљиво размотрити, са свим ограничењима која постоје или која ће се појавити у њеном остваривању.

2. ЗАШТО РЕГИОНАЛИЗАЦИЈА?

2.1. Разлоге за увођење регионализације Србије треба тражити у слабостима њеног данашњег државног и територијалног устројства, али и у захтевима који јој се постављају поводом њене жеље да приступи Савету Европе, као и другим, много захтевнијим процесима европских интеграција (закључење Споразума о асоцијацији и интеграцији са ЕУ, на пример). Прво нешто о потоњим.

2.2. Савет Европе, као један од својих главних задатака, поред неговања вредности демократије, људских права и владавине права, поставља и децентрализацију државне и јавне власти и унапређење локалних и регионалних аутономија. Зато је и један од основних органа и институција Савета Европе (поред Парламентарне скупштине, Савета министара и Европског суда за људска права) Конгрес локалних и регионалних власти Европе. Статутарна Резолуција бр. 1. која се односи на овај Конгрес, а коју је усвојио Савет министра на седници од 15. марта 2000. године, у својој Преамбули говори о „чврстој и ефективној локалној и регионалној демократији" као основи демократског друштва. У њој се позива на

7 Овде ће бити изложени само најважнији разлози. Што се тиче тренутног статуса Космета, у границама које су одређене још крајем четрдесетих година прошлог века, предмет је међународо-правних аката и споразума; Војводина има територијалну аутономију и по садашњем Уставу, а политички циљ актуелне власти у Србији је њено проширење, при чему се спор води о њеном обиму. Међународни фактори сматрају њену територијалну аутономију као свршену ствар.

принцип субсидијерности који претпоставља да се јавна овлашћења врше преко органа власти који су најближи грађанима, уз поштовање природе и обима јавних потреба и захтева ефикасности и економичности. Имајући то у виду, Конгрес је орган који представља локалне и регионалне власти европских држава – чланица Савета Европе и састоји се из два дома: Дома локалних власти и Дома региона. Конгрес редовно припрема извештаје о стању локалне и регионалне демократије у свим земљама које су чланице Савета, али и у оним које су поднеле захтев за пријем у чланство. Ови извештаји се пре свега односе на примену Европске повеље о локалној самоуправи, дакле баве се анализом остваривања демократских начела у органима и структури локалне самоуправе, али је значајно да они подстичу идеју регионализације и у оном државама које немају регионе као облике територијалне организације између централних органа и локалне самоуправе. Ако се само баци поглед на последњи годишњак Конгреса локалних и регионалних власти Европе, видеће се да су представници појединих држава у Дому региона Конгреса врло различити, имајући у виду из којих органа потичу. И док су представници у овом дому регионалних или федералних држава (Аустрија, Белгија, Италија, Шпанија, СР Немачка, Швајцарска, Русија) – чланови органа федералних јединица или региона тих држава, дотле су представници осталих држава (као што су то на пример: Бугарска, Француска, Чешка, Пољска, Грчка, Велика Британија, Мађарска, Румунија и тд.), чланови органа локалне самоупаве (области, градови и сл.) или органа државне децентрализације, односно започетих процеса регионализације која је у току (окрузи, департмани, војводства и др.). Ово говори о тежњи Савета Европе да преко Конгреса локалних и регионалних власти, утиче на регионализацију европских држава, посебно новопримљених земаља Централне и Источне Европе у којима је процес демократизације и неговања европских вредности и стандарда отпочео или се обнавља после пада комунизма. Зато је у тим земљама процес транзиције у политичку и економску демократију повезан са процесима децентрализације државних структура, јавних служби, јавних прихода и фондова, инвестиционог одлучивања и економског и социјалног планирања.

Уосталом и Повеља Конгреса локалних и регионалних власти Европе, која представља Додатак уз поменуту Статутарну Резолуцију, у свом члану 2. говори да представници у Дому региона морају бити из органа власти који су „између централних државних органа и локалне власти и који имају таква овлашћења и надлежности да управљају, уз сопствену одговорност и у интересу свог становништва, суштинским делом јавних послова, уз поштовање начела субсидијарности". Ова Повеља за те органе предвиђа да имају овлашћења саморганизовања, односно да су њихове надлежности „таквог типа који је уобичајен или својствен центраној власти". Истовремено Повеља омогућује да представници у Дому региона Конгреса могу бити и чланови органа власти који

„покривају и врше овлашћења у широком подручију локалних и регионалних надлежности". Међутим, Повеља исто тако предвиђа да, ако државе чланице Савета Европе немају регионалне власти у горе наведеном смислу, могу да имају своје представнике у Дому региона, само у својству посматрача

2.3. Поред иницијатива везаних за Савет Европе, као најстарији западноевропски процес интеграција, почетак онога што је данас Европска унија је неодвојив од „философије регионализма", тачније еврорегионализма.

Још су средином педесетих година прошлог века створене прве „Еврорегије", као облици међуграничног повезивања суседних области, округа или неких других ширих јединица локалне самоуправе земаља које су првобитно чиниле Европску економску заједницу. Познате су Еврорегије створене међуграничном сарадњом СР Немачке, Белгије и Холандије, које су свој *ratio* постојања налазиле у унапређењу инфраструктурних, привредних и културних веза делова суседних земаља. Ова „философија" је постала једна од најважнијих иницијатива ЕУ током раних деведесетих, када је јединствено тржиште Уније постајало стварност, и која се исказала кроз Пројекат Интеррег. Еврорегије су замишљене као будући јавноправни субјекти, донекле независни од субјективитета матичних држава, што доводи до промена у традиционалној концепцији суверенитета и води до неке могуће „Европе регија". Ова иницијатива током деведесетих није била ограничена само на стварање Еврорегија међу чланицама ЕУ, већ је омогућила и државама Централне и Источне Европе да у њој учествују. Шта више, Брисел је фаворизовао стварање оваквих регија јер су оне биле предуслов за коришћење финансијских средстава Уније у најразличитијим циљевима: почев од развоја свих облика саобраћаја, заједничких улагања, малих и средњих предузећа, до туризма и културне размене. Многе од ових регија и нису до сада нашле свој прави смисао постојања, осим што су представљале покриће за финансијске захтеве од Брисела.

Са друге стране, многе државе које су изразиле своју жељу за пријем у ЕУ, кроз процес структурног прилагођавања, стварају регионалне моделе у унутрашњем привредном и економском систему. Многи фондови и програми ЕУ (као што је то случај са PHARE Програмом, на пример) предпостављају постојање регионалне структуре и регионалних органа да би били коришћени. Иако ове регије имају у почетку строго функционални карактер – економски и финансијски, оне би могле временом да постану реална структура која води стварању модела регионалне државе (тако је суседна Бугарска средином 2000. подељена у шест „планских" регија са посебним органима у чијој су надлежности економски и друштвени развој сваке од њих уз помоћ средстава и ЕУ).

2.4. Унутрашњи разлози за регионализацију треба да учврсте демократију, прозирност и смењивост власти. Рационално препознавање јавних потреба и њихово задовољавање, социјалне

службе, одлучивање о алокацији јавних инвестиција, посебно оних који се не могу свести искључиво на тржишне параметре, није могуће без хоризонталне, али и вертикалне поделе власти. И док се прва поставља и остварује кроз принцип поделе на посебне органе, чија је правна природа и социјална функција различита, а због њиховог међусобног ограничавања и стварања услова за равнотежу која никада није статичког типа, вертикална подела власти је много дискутабилнија. Многи сматрају да се она исцрпљује у федерализму, као и да регионализам има исто порекло – федерални споразум јавноправних органа различитог нивоа власти.[8]

Мислимо да то није и не би требало да буде случај са пројектом могуће регионализације Србије. Овде се ради о фундаменталном начелу једнакости права свих грађана Србије (једнакоправности или равноправности) на остваривање могућности на регионално организовање, преко којег они користе право на самоуправу. Вертикална подела власти у Србији не сме остати привилегија једних (ма како се она легитимисала: историјским, културним, национално–етничким или неким другим разлозима) у односу на друге. То значи да несумњиве историјске, културне и етничке особености које су довеле до територијалне аутономије Војводине, не могу унапред одбацити право на регионализацију осталих делова Србије. Несумњиво је да Војводина има специфичности које јој омогућују да свој регионални идентитет – због вишевековне припадности средњоевропском геополитичком и културном простору – јасније представи, те да се он не може везивати само за различите нивое територијалне аутономије које је поседовала у другој Југославији и касније. Тај „војвођански идентитет" је у основи географски, али и мултикултурни и мултиетнички, при чему су ове категорије, наравно, историјски променљиве. Данас је етнички састав Војводине већински српски, при чему је сачувана мултиетничка разноликост и поред познатих политичких, ратних и економских тешкоћа у прошлој деценији. Са друге стране, не сме се изгубити из вида да су велики делови Срема и део јужног Баната, на пример, географски, саобраћајно и економски више везани за Београд, него за остатак Покрајине. Све су ово наизглед противречни аргументи, али они не дају за право да се једнострано закључује да „у компоновању Србије као регионалне државе, *не могу сви региони имати исти ранг значења,* односно *не могу уживати исти политичко – правни положај у оквиру*

---

8 Daniel J. Elazar, *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*, Јерусалем 1994. Елазар, поред осталог, сматра да је шпански модел „облик федералног аранжмана дизајнираног да разреши унутрашњи проблем различитих националности и њихових аспирација за аутономијом и независношћу". Елазар признаје да је „после петнаест година од увођења система аутономних заједница, тај режим федералних принципа и аранжмана имао изузетан успех у обнављању демократије и дифузији унутрашњих конфликата у тој земљи".

регионалне државе", односно да „то истовремено значи да регионална држава уважава и чињеницу према којој поједине регије, не само што ће имати законодавне, судске и управне надлежности, него да оне могу имати (поседовати) и таква овлашћења која ће стајати у рангу *‚мале државности'* или *интегралне аутономије Војводине.*"[9] Свако потенцирање различитости, посебности и према томе права на веће надлежности у односу на остатак земље, водио би у асиметрични статус Војводине као *corpus separatum*-а у односу на остатак Србије, био он регионализован или не. Ти захтеви би вероватно свој логичан исход имали у статусу Војводине као посебне федералне јединице, што не би довело до стабилности државе, али ни целог региона.[10]

Са друге стране потпуно је јасно да регионализација преосталог дела Србије нема тако јасне историјске, културне, традиционалне или етничке разлоге, какви су били они који су опредељивали аутономни статус Војводине, односно Косова и Метохије. Међутим, и ти делови Србије могу имати природне, географске, саобраћајне, економске или неке друге особености, али и легитимне интересе за регионалним самоорганизовањем. У том смислу право на регионално организовање треба да буде једнако, одговарајућа процедура за његову реализацију мора да буде пажљиво прописана и још пажљивије остваривана. Она подразумева што ширу сагласност кључних политичких чинилаца при њеном уставном конципирању и дефинисању, али и релативно дуг временски период њене реализације. При томе се у конципирању децентрализације и процесу регионализације морају максимално отворено исказати сви посебни интереси појединих локалних заједница и њиховог становништва, већ створених урбаних и регионалних (или квази регионалних) центара, националних и етничких мањина, али и објективизирани економски критеријуми: природна богатства, енергетска, саобраћајна и друга инфраструктура, резерве и квалификованост радне снаге, ниво

---

9 Како то на пример наводе др. Радивој Степанов и мр. Жолт Лазар у свом раду: *Савремеие концепције регионализма и проблем статуса Војводине*, рукопис, Нови Сад, 2002.

10 Народна скупштина Републике Србије је већ „озаконила" посебност у статусу Војводине доношењем Закона о утврђивању одређених надлежности аутономне покрајине, тзв. Омнибус закона у фебруару 2002. и поред танке скупштинске већине при његовом усвајању, јер је Демократска странка Србије, тада још увек чланица владајуће коалиције била против, сматрајући да је потребна комплетна уставна рекострукција државе која би, по њеној замисли, довела до стварања још четири симетрична региона, поред постојећих покрајина. Наведеним законом је покрајинама, у ствари само Војводини због познатог статуса Космета, ближе одређена надлежност „нарочито у областима у којима Република уређује систем" и то у: култури; образовању; јавном информисању; здравственој заштити и здравштвеном осигурању; социјалној, борачкој и инвалидској заштити; урбанизму, грађевинарству и стамбеној области, запошљавању, приватизацији, рударству и енергетици; пољопривреди; туризму и спорту и др. У свим овим областима покрајински органи су добили право да воде првостепене, односно другостепене управне поступке, као и оснивачка права у појединим јавним установама и организацијама. Уставни суд Србије се још није огласио о сагласности ових законских решења са Уставом Србије.

прихода и могућност општег развоја појединих делова и земље као целине.

2.4.1. Ваљало би на овом месту навести разлоге који предупређују могући приговор: да ли је Србији, или бар њеном остатку који није организован у постојећим аутономним покрајинама, потребно ово право на регионално организовање? Зар није доминантан ток политичке мисли у Срба, који као народ претежно чине тај део територије Србије, још од времена Устанка из 1804. тежио да конституише, то јест обнови „своју" државу, а не неке имагинарне регије у којој се задовољавају само неке јавне потребе, али не и она историјски доминантна: слободна и независна државна заједница? И да ли би реализација тог права водила слабљењу те државе, охрабривала локализме, погодовала провинцијализму и вештачким разликама? И шта јемчи да будућа подела Србије на регионе не би довела до општег слабљења државе и стварања сепаратистичких покрета који би се легитимисали стварањем посебних регионалних или националних идентитета?

2.4.2. Аргументи који би били против наведених приговора већ су наговештени у претходним редовима: једнакоправност у остваривању наведеног „спорног" права на регионално организовање, онемогућава опстанак асиметрије у територијалној организацији и уређењу власти у Србији. Асиметрија, која је уставна и политичка карактеристика Србије од 1946. године, није „положила испит историје": остали су незадовољни како они који су живели у покрајинама, тако и они који су изван њих.

Са друге стране поступак остваривања наведеног права морао би бити пажљиво нормиран, са учешћем свих грана централне власти у његовом остваривању: у редовном току Парламента и Владе, а када се појаве неизбежни спорови, уз ауторитативну арбитражу највиших судова и Уставног суда Србије. Даље, чини нам се да би било мудро да тај поступак има у виду постојећу структуру поделе на општине и округе. Иако ови потоњи нису облик било какве децентрализације, већ управо супротно, облик преко кога централни државни органи делују локално, они ипак постоје десет година и остављају свој траг у различитим деловима Републике. У том смислу треба користити и решења из постојећег Просторног плана Србије, јер су она настала као дугогодишњи рад стручњака из врло различитих области. Овај став не значи да се њихова решења унапред фаворизују, већ просто саопштава чињеницу да она постоје, да су у примени и да се о њима мора водити рачуна у сваком будућем доношењу одлука о могућој регионализацији. Ово је посебно важно стога што у Србији, осим донекле у Војводини, не постоје изражени историјски и традиционални разлози који би поједине делове земље „природно" сврставали у посебне регионе.

2.4.3. Исто тако, чини се да су неизбежни приговори да савремено српско друштво нема пожељан и довољан „управљачки капацитет" за вишестепено организовање јавних функција и

послова, да нема развијену правну културу, као и да би регионализација, са неизбежном сложеном управљачком структуром, водила лошијем задовољавњу јавних потреба, повећању јавних фондова и трошкова јавне администрације, повећању клијентизма и корупције. Уствари, садржина овог приговора је да би усложњавање нивоа јавне власти у нас довело управо до оних друштвено непожељних појава које се желе регионализацијом одстранити или бар умањити.

2.4.4. Овај приговор свакако завређује најозбиљнију пажњу, посебно у административно и цивилизацијски недовољно развијеној средини, као што је наша. Свака нагла и брза регионализација створила би проблеме усклађивања надлежности јавних органа и њиховом сукобу надлежности. Она би повећала јавне трошкове одмах, док би већи квалитет јавног одлучивања и управљања могао да се оствари и осети у дужем року. Сви корисници јавних услуга и субјекти државних одлука имали би већи подстицај да примењују коруптивне механизме зарад њиховог што лакшег и бржег добијања, односно непримењивања одређених прописа на њих. О свему томе постоје релевантна истраживања и она не иду у прилог олаког прихватања децентрализације јавних послова и стварања више нивоа јавних власти и јавних субјеката, ван централних и најнижих локалних. Врло генерализована и начелна оцена је да богатије и државе са стабилнијим демократским поретком, теже већој децентрализацији (фискалној, већем броју субнационалних нивоа одлучивања, федералној структури, субнационалној и локалној полицији). И поред свих изнетих мана, регионализација је процес који је, више због политичких него рационалних аргумената, све више присутан у многим земљама, нарочито оним у транзицији.

2.5. Иако је вероватно да економски и уопште развојни разлози нису доминантни при одлуци о регионализацији, па чак ни о темељнијој децентрализацији државе (то је превасходно одлука мотивисана политичким разлозима), регионализација свакако може довести до уједначенијег економског и општедруштвеног развоја појединих делова земље. Различити нивои власти, а посебно резличите регије и њихови органи, примењући подстицајну економску и фискалну политику, доводе до покретљивости капитала и људи и тиме, кроз конкуренцију, до бржег развоја појединих региона. Други се опет, угледајући се на развијеније и динамичније, томе могу прилагодити или, у вероватно непожељнијој али много чешћој варијанти, обратити централној власти за помоћ, односно редистрибуцију. По себи се разуме да је то могуће само дугорочном економском политиком на централном нивоу, која ће економске разлике пратити и промишљено вршити редистрибуцију богатства, примењујући начело солидарности. Ниво редистрибуције је увек ствар политичког одлучивања, али је врло важно да се о томе одлучује и на нижем нивоу од нивоа централне власти – дакле на регионалном нивоу.

ЗАКЉУЧАК

Када се све поменуто има у виду, а без икаквих претензија да су сви екстерни и интерни аргументи у прилог регионализације изнети, намеће се став да она има сасвим разложне аргументе на својој страни. Наравно, под условом да се регионализација уреди и обави у поступку који не би доминантно обележио идеолошки и дневно-политички дискурс у јавном животу. Овде мислимо да стварање региона може имати прагматичне циљеве који у крајњој инстанци могу донети видљиву корист целокупном друштву и држави, али и да они не би требало да буду стварани напречац и без икакве везе са досадашњом територијалном организацијом земље. Они који о томе одлучују морају да буду обазриви, да пред собом имају озбиљна истраживања различитих релевантних институција, да томе приступе уз што шири политички и друштвени консензус, водећи рачуна да задовољавање одређених краткорочних политичких, регионалних или мањинских интереса, може довести до дугорочних негативних последица.

II Модел регионалне организације Србије

1. ИДЕЈА И ОБЛИЦИ РЕГИОНАЛИЗАЦИЈЕ У ДАНАШЊЕМ ЕВРОПСКОМ ПРОСТОРУ

Увођење политичко-територијалне децентрализације регионалног типа у Србији може да представља одговор на питање да ли је Србија као држава и као друштвена заједница различита у тој мери да захтева редефинисање државне организације у форми регионалне државе – форми која би омогућила једнаке шансе развоја свим њеним деловима на начин који би истовремено гарантовао и „јединство у различитости".

Несумњиво је да постојање ових, начелних разлога, можемо утврдити у Србији у оној истој мери у којој се могу утврдити у сваком друштву, јер разлике су одраз природног стања и израз слободног развоја. Међутим да ли су те разлике толике да захтевају регионално редефинисање државне организације Србије? Да ли претежу историјски разлози, наслеђени проблеми или су значајни исто тако данашњи политички разлози који подразумевају и токове и тенденције присутне у оквиру европских интеграционих процеса?

Начелни разлози се могу односити на сваку државну и друштвену заједницу и могу се изразити кроз потребу грађана за већим степеном учешћа у вршењу власти у стварима које су од њиховог непосредног интереса, али и кроз захтев за ефикаснијим и одговорнијим вршењем власти. Свака држава, свако друштво природно почива на разликама. Несметано испољавање разлика је израз слободе. Прихватање тих разлика, као и стварање услова за њиховим и институционалним изражавањем, предуслов је слободног развоја друштва и избегавања сукоба унутар друштва. То не значи да разлике у друштву као израз слободног развоја треба да се институционализују на начин који ће ићи на уштрб целовитости државе и ефикасности друштвене (државне) организације. Рационална државна организација треба да истовремено садржи механизме који ће омогућавати испољавање разлика, затим механизме који ће, кроз усмеравање и координирање, смањивати негативне ефекте разлика и механизме који ће обезбедити интегритет целог државног и друштвеног организма.

Поред ових, начелних разлога у великом броју савремених држава постоје и историјски, културни, етнички разлози за усвајање регионалног модела уређења. Овај процес је посебно одлика европских

држава. Некада су израженији историјски, некада етнички, некада економски разлози, а некада претежу политички. Разноликост мотива увођења регионалног модела организације власти резултирао је и појавом мноштва типова региона, односно територијалних јединица административног или политичко-административног карактера, које се ситуирају између централне власти и локалних органа власти. Исто тако, уочавају се у европским оквирима и различити путеви регионализације: то може *бити прилагођавање постојећих институција циљевима регионализације*, тако што већ постојећи ниво организације власти врши одређене функције у корист државе, али и локалних органа власти који имају своје представнике у тим органима (Шведска, Холандија, Немачка, Велика Британија у случају Шкотске, Велса и Северне Ирске); конституисање региона као посебне врсте локалне самоуправе функционалног карактера чија се овлашћења своде на обављање послова везаних за просторно планирање, образовање, културу, економски развој и која се назива *регионална децентрализација* (Француска, Португал, Грчка, Турска) и као трећи и најразвијенији облик децентрализације јавља се *институционална регионализација,* која подразумева увођење региона у структуру власти као политичких ентитета који у себи садрже и својства децентрализованих органа власти али превасходно својства политичке аутономије (Италија и Шпанија).[11] На примерима неких од наведених држава (Шпанија, Велика Британија, Италија и Француска) може се уочити и да су процеси регионализације започели као демократски одговор на сепаратистичке тежње појединих делова тих држава чије су размере угрожавале територијални интегритет тих држава. У том смислу симболична је изјава Ф. Митерана дата 1980. године (као председника државе која се у европским оквирима сматра школским примером централизоване државе): „Француска је имала потребу за јаком централном влашћу да би се конституисала. Она данас има потребу за децентрализацијом да се не би распала".[12]

Процес регионализације одвија се данас не само у границама националних држава већ је присутан и *на нивоу европских интеграционих процеса*, било повезивањем постојећих региона националних држава – *Скупштина европских региона* – асоцијација основана још 1985. године која данас броји 250 региона из 26 држава Европе и 12 међурегионалних организација, (од чланица бивше СФРЈ следећи региони су постали чланови ове асоцијације : Зеница-Добој, Дубровник-Неретва, Град Загреб, Истра, Крапинско-Загорска, Међумурје, Приморје-Горски Котар, Вараждин, Загреб)[13],

11 Види више о овоме код: др. Надиа Скенедеровић Ћук, *Европске концепције регионализма*, у: Санџак, мултиетничка регија, 2002.

12 Наведено према: Peter Rabe: *Rapport sur la Charte Europeenne de l autonomie regional, Congres des Pouvoirs Locaux et Regionaux de l Europe*

13 Наведено према: *AER Member Regions*
Посебност Војводине је постала политичка реалност и када је њена скупштина одлучила да оформи комисију за израду „конститутивног акта Војводине", иако је свака таква активност претпостављала концепт новог Устава Србије, ако већ не и рад на њему.

било представљањем региона у институцијама Европе као што су *Конгрес локалних и регионалних власти* у оквиру Савета Европе и *Комитет региона* у оквиру Европске Уније.

1.1.Скупштина региона Европе као политичка организација европских региона и портпарол њихових интереса на европском и међународном нивоу има за циљ да окупи регионе Европе као актере изградње и интеграције европског простора. Посебно међу њеним циљевима су, како се формулише у чл. 1. Статута ове организације: организовање дијалога, узајамних консултација региона уз поштовање устава, закона и уговора односних држава; поштовање и охрабривањење културне разноликости Европе; унапређивање регионализације у Европи уз примену принципа субсидијерности и комплементарности између локалног, регионалног, националног и европског институционалног нивоа; унапређивање активне улоге региона у изградњи Европе и, у том циљу, побољшање институционалног учешћа региона у доношењу одлука на нивоу Савета Европе, Европске Уније, Организације за безбедност и сарадњу; сарадња са европским асоцијацијама које представљају локалне колективитете, и спровођење сопствених програма или учествовање у програмима развоја организованих од стране трећих ради остваривања својих циљева. Ова организација од 1987 године има статус посматрача у оквиру Савета Европе. Својом активношћу је утицала да се 1994. године формира Конгрес локалних и регионалних власти Европе као орган Савета Европе. Исто, ова организација одржава интезивну сарадњу са институцијама Европске Уније и захваљујући њеној активности Уговором из Мастрихта 1995 године формиран је Комитет региона као консултативно тело као што је и принцип субсидијерности постао правило у процесу доношењу одлука на нивоу Европе.

1.2. Комитет региона као орган Европске Уније, успостављен је као консултативно тело Савета и Комисије Европске Уније. У његов састав улазе представници локалних и регионалних тела држава чланице Европске Уније. Савет министара и Комисија ЕУ консултују ово тело приликом доношења одлука у области регионалне политике, социјалне политике, здравствене политике и културе. Ово тело има право да даје иницијативе у свим питањима која се тичу улоге региона као партнера у изградњи европских институција. Потреба за појачаном улогом овог тела исказана је новембра 2001, када је овај Комитет донео мишљење према коме предлаже да се преиспита место и улога Комитета у процесу доношења одлука на европском нивоу.[14] Као представник регионалних и локалних тела држава чланица ЕУ, овај Комитет је изразио мишљење да питање будућности Европе не може да се расправља само као питање институција и финансија већ и кроз поштовање принципа субсидијарности и пропорционалности лоцирања

14 Opinion of the Committee of the Regions on „*The Committee of the Regions place and participation in the European decision-making process*", C 107/ 40 OJEC

овлашћења, а уз поштовање националног идентитета држава чланица. Процеси одлучивања морају бити више транспарентни и вођени са више одговорности и демократског одлучивања. Регионални и локални органи власти, према овом мишљењу морају више бити укључени у припремним фазама доношења одлука на европском и националном нивоу. Оваква оцена Комитета региона указује нам да се проблем сукоба централизованог одлучивања са потребама поштовања локалних потреба јавља и на нивоу европских институција а не само на нивоу националних држава. Проблем равнотежа између принципа ефикасности руковођеног најцешће финансијским мотивима и принципа демократског одлучивања у корист грађана очигледно се јавио и на нивоу европских интеграционих процеса и њених институција .

1.3. Тренд дисперзије овлашћења присутан је и у оквиру Савета Европе, као друге важне европске наданационалне организације и истовремено најстарије европске организације. *Конгрес европских локалних и регионалних органа власти* постао је стално тело Савета Европе 1994. и чине га Веће општина и Веће региона представника држава чланица Савета Европе. Веће региона је после консултација са Већем локалних органа власти поднело 1977. *Предлог Европске повеље о регионалној аутономији* која представља покушај утврђивања вредности, циљева и принципа на којима би се заснивао модел регионалне аутономије европских држава.

Премабула овог документа садржи следеће полазне основе:

- право грађана да учествују у вођењу јавних послова спада у заједничке демократске принципе свих држава (чланица Савета Европе);
- регија поспешује остварење тог права;
- демократски изабрани органи региона омогућавају управљање које је истовремени и ефикасно и блиско грађанима;
- принцип субсидијарности је легитиман за све нивое власти (локалне, регионалне, државне и европске) и доприноси изградњи демократије у Европи;
- регионализација не сме да се остварује на рачун аутономије локалних заједница;
- признавање регионалне аутономије подразумева њихову лојалност по питању суверенитета и територијалног интегритета државе;
- регионална аутономија мора бити праћена мерама за остваривање солидарности између разних регија у циљу остварења уравнотеженог развоја;
- међурегионална и прекогранична сарадња представљају драгоцен и неопходан допринос изградњи Европе;
- изградња одговарајућих европских институција мора да узима у обзир постојање регија у оквиру европских држава и да подстиче учествовање регија у својим институцијама посебно у Већу регија Европског Конгреса локалних и регионалних власти и у Комитету регија Европске Уније;

- регије претпостављају постојање власти са органима одлучивања, конституисаним на демократски начин, који располажу значајном аутономијом по питању надлежности, начину деловања и средстава која су им потребна ради остваривања њихових задатака;
- проширивање процеса регионализације у европским државама је пожељно без обзира на различите правне и административне традиције.

На основу ових, у Премабули прокламованих вредности, принципа и начела, нормативни део Повеље прописује само оквир регионалне самоуправе. Чланом 1. утврђује се да принципи регионалне аутономије морају бити утврђени уставом државе, а да се обим регионалне аутономије утврђује уставом, законом и статутом регија као и међународним правом. Под појмом регионалне аутономије подразумева се „право и стварна способност најширих територијалних заједница у оквиру сваке државе чланице, са изабраним органима који се налазе између државе и локалних заједница и који имају овлашћења самоуправе, или прерогативе државне природе, да обављају под сопственом одговорношћу и у интересу становништва, значајан део послова у јавном интересу и у складу са принципом субсидијерности". Поштујући ове одредбе Повеље, садржина сваке аутономије је одређена унутрашњим правом сваке државе. Одређујући да ће обим регионалне аутономије бити одређен уставом, законом, статутом региона сваке државе, ова Повеља утврђује стандарде у погледу:

- врсте надлежности (самостална и делегирана);
- области надлежности (регионални послови, односи са локалним заједницама, међурегионални и прекогранични односи, учествовање у државним пословима, учествовање у европским и међународним односима);
- организовања регионалних институција (самостално регионално организовање преко изабране скупштине са извршним органом, сопствени органи управе и сопствени персонални састав);
- систем финансирања који осигурава предвидљив износ прихода у сразмери са надлежностима, уставно и законско одређивање сопствених прихода од пореза, такси и доприноса, сопствена својина;
- принцип солидарности у циљу приближавања животног стандарда грађана у разним регијама.

Поред ових одредби Повеља садржи и стандарде заштите регионалне аутономије који се односе на заштиту територијалних оквира, односно могућност промене граница регија, право регија да се појављују пред судом, решавање питања сукоба надлежности, контролу регионалних правних аката.

Иако се оставља широка могућност да државе, потписнице ове Повеље у оквиру прописаних стандарда, ближе регулишу ову материју, већ самом Повељом остављена је и могућност да државе

ставе резерву на нека решења. Она се тичу поверевања регионалним органима извршавања државних закона; могућности пограничних регија да стварају заједничке саветодавно-извршне органе уз поштовање националних законодавстава држава и међународног права; могућности да националне владе укључе регионалне органе у процес међународних преговарања и могућност регија да самостално одређују статус својих службеника у оквиру општих начела прописаних државним правом.

Као што је изложено, ова Повеља, за сада у форми предлога, даје неке оквире и стандарде за конституисање регионалне државе. Она се заснива како на постојећим искуствима европских држава, тако и на пожељном правцу развоја унутрашње територијалне организације националних држава.

2. СРБИЈА И РЕГИОНАЛНО ПРЕСТРУКТУРИРАЊЕ ТЕРИТОРИЈЕ

Какво је данас стање у Србији? Део територије Србије се налази под режимом Резолуције Савета безбедности 1244. То је Косово и Метохија. Друга аутономна покрајина је Војводина. Оба дела Србије уживају посебан статус у оквиру Србије (и Југославије) још од 1945. године. Промене у ширини и природи овлашћења које су ове две покрајине уживале нису битне за наше разматрање, већ само чињеница да су то два једина дела Србије која су до сада била конституисана као посебне политичко-територијалне јединице унутар Србије. Други облици територијалне децентрализације (поред општина као једница локалне самоуправе) постојали су у форми среза. Комуналним системом који је уведен доношењем Општег закона о уређењу општина и срезова 1955. године, срез је дефинисан као „политичко-територијална организација самоуправљања радног народа и друштвено-економска заједница општина и становника на свом подручју". Од овог двостепеног карактера самоуправе у Југославији направљени су изузеци. Срезови су укинути на подручју Косова и Метохије 1959. а у Воводини 1965. године. Данас у Србији, по Уставу од 1990. поред општина као јединица локалне самоуправе и града Београда, који обавља послове општине и послове које му повери Република путем закона, између централне власти и ових органа као „међувласт" постоје само аутономна покрајина Војводина и Косово и Метохија у истом статусу, али од 1999. године ван јурисдикције органа Србије и Југославије. Статус градова Законом о територијалној организацији Србије и локалној самоуправи од 1992. добили су и Крагујевац, Ниш, Нови Сад и Приштина. Окрузи који су уведени 1992. године једном уредбом Владе Републике Србије (њих 29) са становишта легалитета су, међутим, врло спорни. Мада у свом саставу имају општине (наведени чл. 4. ове уредбе), значи територијални оквир на коме се протежу овлашћења начелника округа, ови окрузи ипак не представљају облик територијалне децентрализације

власти ни политичког ни административног карактера. Они су уведени позивањем на овлашћење из Устава Србије (чл. 90, тч. 5. Устава Србије) дато Влади да утврђује начела за унутрашњу организацију министарстава и других органа управе и посебних организација. Правна природа ових округа може се окарактерисати пре свега као облик деконцентрације власти министарстава.

Утврђивање ове „мапе" територијалне организације Србије предочено је из следећих разлога. Наиме поставља се питање: ако се крене у регионализацију Србије која је то јединица територијалне аутономије од које се може поћи у обликовању будућих региона. Две територијалне јединице типа регионалне ауономије (Војводина и Косово) покривају само део територије Србије. Примери неких земаља западне Европе нам показују да се у регионализацију кренуло од постојећих територијалних јединица (провинције и историјске територије у Шпанији, департмани у Француској или територије са посебним статусом као што су Корзика, Нова Каледонија, Мартиник, итд) које су одређени као носиоци права на аутономно организовање (Шпанија) или су им путем уставних и законских реформи додељивана шира и нова овлашћења (Француска). Наравно, овај проблем се отвара само у случају ако се као пут у регионализацију Србије одабере формирање региона „одоздо", а не унапред, путем устава, одређивања број региона, њихових граница, назива и седишта, како је садржано у већини предлога до сада доступних нашој јавности.

Још једно питање се отвара као проблем више у политичкој него стручној јавности. Наиме, противници регионализације, свесни да се статус Војводине не може мењати „наниже" и прихватајући ту чињеницу као политичку реалност, противе се регионалном преструктурирању осталог дела државне територије Србије. Разлози који се наводе је страх од федерализације Србије и даље дезинтеграције њене државне територије. Међутим, неколико аргумената се може навести *у прилог регионализације целе Србије*:

1. Остајањем на само овим аутономијама највећи део Србије се лишава могућности да њени грађани мимо оквира локалне самоуправе своје интересе остварују и на нивоу који ће се ефикасније и одговорније вршити на регионалном нивоу, него што се они могу остваривати на централном нивоу власти.
2. Асиметричан статус појединих делова територија Србије (последњих деценија, а и у бившој Краљевини Југославији), показало се, само је извор незадовољства и тих делова који су на таквом уставном статусу заснивали своје захтеве за сепаратизмом (Косово) или захтеве за државним прерогативима (Војводина), али и незадовољства највећег дела Србије који је остао непосредно под централном влашћу. Апсурдност таквих решења достигла је кулминацију под важењем Устава од 1974. године када је централни део Србије, односни његови грађани били прикраћени да преко својих представника у пуној мери врше и законодавну и уставну власт.

3. У нашој новијој уставном историји показало се да је асиметрични статус који је унапред уставом гарантован за само делове територија фактор дезинтеграције државне територије.
4. Савремене тенденције, у европским државама, показују да аутономија као облик територијалне организације власти националних држава није фактор дезинтеграције, али само под условом да је право уставом гарантовано као право једнако за све и доступно свима под истим условима, или, како се говорило у Шпанији, „*аутономија није опасна једино ако је доступна свима*”. Ово је битан разлог који захтева конституисање целе Србије као регионалне државе, односно отварање уставне могућности да се сви делови Србије према својим потребама развијају у унутрашњим границама.
5. Институционално повезивање региона кроз европске институције отвара могућност грађанима тих региона да преко својих представника утичу на вођење европске политике. Опстајањем само једног (односно два) региона у Србији грађани Србије постају неравноправни јер је један њихов, највећи део, лишен могућности да учествује у овим процесима.
6. Управо постојање „привилегованих делова” води дезинтеграцији државног простора. Сама Војводина је већ постала чланица Скупштине Европских регија, а уласком Србије и Црне Горе у Савет Европе овој регији се пружа могућност учествовања и у другим регионалним европским организацијама. Овакав статус омогућиће Војводини да у одређеној мери води своју самосталну политику и да се тиме објективно удаљава од Србије, а сепартистичке тежње, у мери у којој постоје, биће заштићене статусом европске регије.

3. РЕГИОНАЛНА АУТОНОМИЈА КАО ПРАВО

У ситуацији постојања две аутономне покрајине, Војводине и Косова и Метохије, и када највећи део Србије до сада није имао право да се конституише на регионалном принципу, а ни могућности да унутар себе артикулише особености својих делова, постаља се питање на који начин приступити регионализацији Србије? Како не угрозити досадашње облике аутономне организације, а истовремено отворити уставни пут да сви делови Србије остваре право на аутономију?

Да ли, већ самим уставом утврдити број региона, њихове границе, седишта, овлашћења и надлежности или поћи од права грађана да се сами организују? Да ли извршити регионализацију одозго или одоздо? Оба приступа имају и добрих страна али и лоших. Унапред одредити границе региона значи избећи мукотрпни процес самоорганизовања, удруживања, али уз ризик да се стално постаља питање и правичности и рационалности. Препустити организовање региона „одоздо” отвара низ проблема и

неизвесности – неизвесности у погледу исхода, неизвесности у погледу трајања. Да ли одредити уставом различите типове региона, утврдити виши и нижи ниво регионалне аутономије? Да ли унапред одредити тип региона за поједине територије или, уставом утврдити положај региона као таквог остављајући да се носиоци права на регионално саморганизовање сами опредељују за одређени обим ии врсту овлашћења и надлежности?

До сада се у нашој стручној и политичкој јавности појавило више модела регионалног преуређења Србије. Мада различити по својим решењима, сви модели имају нешто заједничко: а то је одређивање броја региона унапред путем устава, у неким предлозима и назива и седишта, препуштајући закону да одреди начин настанка региона, односно утврђивања граница предвиђених региона... Унеколико се разликује у погледу приступа модел предложен од стране Foruma Iuris који унапред уставом одређује Војводину и Косово као аутономну територијалну јединицу а град Београд као територију, остављајући другим деловима Србије да путем самоорганизовања општина формирају регионе.

Модел који се предлаже у овој студији[15] пошао је од схватања да је право на аутономију ПРАВО а не ОБАВЕЗА, али и да је то право опште и доступно свима. Ово полазиште отворило је одмах неколико питања посебно с обзиром на постојеће стање. То су следећа питања: ко може бити носилац права на аутономно организовање; по ком поступку се формирају региони; да ли је поступак исти за све (с обзиром на фактичко стање); да ли ће региони имати асиметричан статус или симетричан у односу на централну власт; да ли једном стечен статус може да се мења или не може?

Компаративно искуство нам може донекле помоћи у тражењу одговора на ова питања. То је пре свега искуство Шпаније. Оно би се могло изразити кроз следеће ставове: 1. формирање региона на приниципу општости права на аутономно организовање али не и обавезе, 2. поштовање затечене ситуације и историјских разлога, 3. разноликост у обиму регионалне надлежности, 4. могућност постепеног преузимања регионалне надлежности, 5. једнак однос и положај у односу на централну власт кроз одређивање максимума аутономности; 6. гарантовање принципа јединства државе и јединства правног поретка, и 7. гарантовање принципа солидарности.

Одговор на питање – ко је носилац права на аутономно организовање можемо наћи ако ово право схватамо као право грађана да сами одлучују о стварима која се њих тичу, а која надилазе могућност решавања проблема који се решавају на општинском нивоу али се исто тако са мањим степеном ефикасности и демократичности могу решити на централном нивоу власти. Ако пођемо од таквог становишта као носиоце права на аутономно регионално организовање можемо одредити грађане у општинама.

15 Овај модел је већ изложен у: Зорица Радовић, *Принципи уставне декларације*, Форум за етничке односе, Београд, 2000

Како свака територијална организација неминовно подразумева територијалну заокруженост и повезаност можемо а да не угрожавамо принцип слободног удруживања грађана у општинама уставом условити да се у овај облик територијалне организације удружују суседне општине.

Будући региони, такође, морају да испуњавају још један услов а он се тиче њихове способности да сами себе издржавају у оним доменима надлежности која преузимају. Уставом може бити одређен минималан али и максималан број општина односно број становника коју могу чинити један регион. Утврђивања величине региона по територијалном обиму и насељености одређивањем мининалне и максималне границе постиже се и то да се будући региони не разликују превише по својој величини, што само по себи у сложеним државним заједницама ствара проблеме.

4. МОДАЛИТЕТ(И) РЕГИОНАЛИЗАЦИЈЕ СРБИЈЕ

Предложени поступак регионализације Србије по овом моделу односи се на онај део Србије који до сада није имао могућности да се конституише у форми региона. Предложени модел, међутим има и значај опште важећег уставног поступка за регионално удруживање по истим правилима и других делова Србије који данас чине Војводина и Косово и Метохија.

Наиме, уважавајући постојеће стање, чињеницу постојања Војводине као аутономне покрајине као и чињеницу постојања Косова и Метохије под јурисдикцијом УН, али отварајући могућност да се и ти делови Србије организују на принципу права на регионално удруживање грађана у општинама, предложени модел ће бити важећи и за ове територије ако грађани општина у Војводини желе њиме да се користе, односно када и ако политички услови на Косово и Метохији буду отворили такву могућност за грађане тог дела територије Србије.

То значи да постојеће аутономне јединице могу задржати постојећи статус и границе али да се по истом поступку и под истим условима који се предвиђају за будуће регионе централне Србије могу реорганизовати и у другим границама.

Педложени модел *утврђује лимит за обим надлежности и врсту овлашћења* и за данашње територијалне аутономије (изузев Косова и Метохије) као и за будуће које би се формирале. Овакав приступ сматрамо рационалнијим него што би било одређивањем уставом различитих типова региона без обзира на чињеницу што данас у Србији односно у њеним деловима није изражена иста потреба за аутономним организовањем. Постоје различите традиције управе у појединим деловима Србије, различити административни капацитети и различите економске и опште-друштвене преференције. Рационалније је и утолико што прелазак

неког региона са нижег нивоа ауономије на виши не би захтевао уставну измену, већ би такав регион по уставом већ унапред утврђеној процедури, а по испуњавању унапред одређених услова, обезбедио за себе виши ниво аутономије. Значи, путем измене свог статута, а не уставном ревизијом, постепено би се уједначавали статуси региона.

Коначно, утврђивање права на аутономију у форми региона, као права грађана јасно одражава став и одговор на захтеве за организовањем *региона на принципу етницитета*. Регионално саморганизовање није право етничких група (што потврђују сва правила и страндарди утврђена међународним правом) али регионалном прекомпозицијом Србије права већих етничких група се могу пуније остваривати него што се могу остваривати само кроз општинску локалну самоуправу. У условима регионално организоване државе припадници етничких група преко својих представника у регионалним органима власти (скупштина и влада) у већој мери могу да партиципирају у вршењу јавних функција него што имају ту могућност само у општинама (с обзиром на врсту и обим надлежности општина), а поготово им је та могућност ограничена (без обзира на изборни систем) у централним органима власти с обзиром на њихову бројност. Исто тако, Срби као већински народ у условима и на деловима територије где чине бројчано мањинско становништво путем регионалне самоуправе могу да боље остварују и штите своја права (рецимо на Косову и Метохији).

5. УСТАВНО НОРМИРАЊЕ РЕГИОНА

Следећи стандарде постављене у предлогу Европске повеље о регијама, а исто и у ослонцу на компаративна решења, устав Србије, као регионалне државе, треба да регулише следећа питања: ко су носиоци права на регионално самоорганизовање, поступак остваривања права, надлежност и овлашћења региона, које правне акте могу да доносе органи регионалне аутономије, какви су односи региона са централном влашћу, какви су односи региона према органима локалне самоуправе и како се финансирају региони.

5.1. Носиоци права на регионално организовање

Носиоци права на регионално самоорганизовање треба да буду оне *суседне општине*, односно грађани тих општина, који због међусобне повезаности условљене историјским, културним, традиционалним и економским везама сматрају да одређене послове могу да обављају ефикасније заједно а не одвојено или преко централних органа власти. Држава ће својим мерама подстицати општине на удруживање у регионе.

Уставом се утврђује минималан као и максималан број општина и (или) број становника општина који могу да формирају један регион.

Уставом се предвиђају услови и поступак промене граница региона.

5.2. Поступак остваривања права на регионално организовање

Поступак покрећу скупштине суседних општина које постављају питање регионалног повезивања на референдуму.

Да би референдум успео потребно је да у свакој општини најмање 50% +1 од укупног броја грађана који имају право гласа одговори позитивно. Општине чији грађани на референдуму одбију да користе право на регионално повезивање не могу бити принуђене да учествују у даљем поступку формирање региона.

По испуњењу претходног услова (сагласност грађана суседних општина да приступе формирању региона) формира се статутарна комисија од стране представника свих скупштина општина и она сачињава предлог статута региона. Предлог статута треба да буде усвојен од стране апсолутне већине одборника у свакој општини.

Уколико се цео поступак не оконча у року од 24 месеци од дана покретања иницијативе, право на покретање нове иницијативе стиче се по протеку рока од 2 године.

Уколико нека од скупштина општина одбије да прихвати статут остале општине се не лишавају права остваривања регионалне самоуправе.

Статут регионалне заједнице потврђује Веће грађана Скупштина Србије са две трећине гласова посланика у року од 6 месеци од дана подношења. Ово Веће може да одбије да потврди статут уколико се њиме крше одредбе о регионалном уређењу садржане у Уставу Србије или уставне одредбе којима се утврђују основна начела и принципи организације власти. Веће грађана може у предвиђеном року да се обрати Уставном суду ради давања претходне оцене уставности статута. У случају да Веће одбије да потврди статут враћа статут заједници општина наводећи разлоге одбијања.

Уколико скупштине општина остану при свом предлогу статута региона, а Уставни суд у претходном поступку на предлог Већа грађана о томе није одлучивао, скупштине општина имају право да покрену спор пред Уставним судом Србије који је дужан да у року од 6 месеци донесе одлуку. Одлука Уставног суда о уставности статута региона је коначна.

5.3. Надлежност

Уставом Србије утврђује се искључива надлежност централне власти, као и надлежност општина. Друга подручја надлежности, обим надлежности као и врсте овлашћења која су уставом

таксативно набројана у могућој су компетенцији региона. Регионалне надлежности могу бити мешовите са надлежностима централних државних органа.

Имајући у виду различити степен развијености појединих делова Србије, као и различите разлоге за остваривање регионалног самоорганизовања (могу претегнути културно-историјски над економским разлозима и обрнуто) будућим регионима је остављено да из понуђеног каталога преузимају надлежности које им одговарају што региони, сваки појединачно, утврђују својим статутима. Преузимање нових надлежности са списка могућих сматра се као доношење новог статута и цела процедура проширивања надлежности одвија се на начин на који се усваја статут.

Уставом Србије се заправо одређује до ког степена у самоорганизовању могу да иду региони. Избор обима надлежности и врсте овлашћења препушта се самим регионима. Оваквим решењем питање регионализације Србије се решава кроз један процес, значи „одоздо" а не као наметнуто правило. Поједини делови Србије у складу са својим потребама и могућностима постепено достижу статус региона са максималним, уставом утврђеним, овлашћењима. На овај начин постиже се флексибилност у процесу регионализације Србије који одговара стварним потребама а да при томе промене у регионалном статусу нису отежане уставним ревизијама.

Региони би имали *надлежност у следећим областима*: уређивање регионалних органа и служби; утврђивање извора прихода; управљање регионалном имовином; пољопривреда, сточарство, шумарство, лов и риболов; регионална инфраструктура (путеви, речни токови; мелиорација, гасовод…); регионално планирање и уређивање простора; јавни радови регионалног значаја; здравствена и социјална заштита регионалног значаја; заштита животне средине; просвета и култура регионалног значаја и регионална полиција.

Минималне надлежности региона са списка понуђених надлежности региона су оне надлежности које се обављају и на локалном нивоу, а које су од заједничког интереса за цео регион.

5.4. Овлашћења и правни акти

Региони као политички ентитети располажу законодавним овлашћењима, поред извршних и управних овлашћења. Ова овлашћења, према опште прихваћеним стандардима представљају суштину и највиши облик регионалне аутономије. У домену својих изворних (искључивих) законодавних овлашћења законски акти које доносе региони подлежу уставној контроли од стране Уставног суда Србије.

У домену у коме региони доносе законе у циљу извршавања државних закона (ситуација када им централна власт делегира овлашћења регулисања појединог питања или када им путем оквирних закона додељује право ближег регулисања неке материје)

такви акти региона подлежу и контроли законитости коју врши Уставни суд Србије. У домену у коме се врши делегација извршних и управних овлашћења, право централне контроле задржавају централни органи.

Појединачни акти које доносе органи региона подлежу управно-судској контроли пред Управним судом.

5.5. Органи региона

Органи региона су скупштина, влада и органи управе.

Региони могу оснивати и друге органе, тела и комисије који су им потребни у вршењу њихових надлежности.

Скупштину региона бирају грађани са правом гласа на територији региона. Поступак избора утврђује се законом скупштине региона. Избор владе, органа управе, других органа и тела, као и њихова надлежност утврђују се законом региона. Региони су дужни да се држе основних начела и принципа избора власти утврђених Уставом Србије.

Правосудну функцију обављају државни органи у оквиру јединственог правосудног система за целу Србију.

5.6. Односи са централном влашћу

Односи између региона и централне власти огледају се кроз :

1) учешће региона у раду државних органа,
2) принцип јединства државе, и
3) принцип солидарности

Ad 1) Региони преко Већа региона обезбеђују своје учешће у централним органима власти. Скупштина Србије се састоји од два већа: Већа грађана и Већа региона. У Већу грађана били би представљени сви грађани у складу са начелом један човек један глас и овај дом би имао општу надлежност. Веће региона би представљало регионе и учествовало би у одлучивању само у одређеним случајевима. Чланови Већа региона би се бирали на два начина. По један представник из сваког региона био би именован из постојећег састава скупштина у региону, а остали би били бирани непосредно са онолико представника сваког региона који одговара броја грађана у сваком региону. Веће региона не представља други дом какав постоји у федералним државама, већ учествује у раду скупштине са правом одлучивања само о оним питањима која се тичу статуса и овлашћења региона.

Ово веће са Већем грађана одлучује о прихватању мера неопходних да регион испуни своје обавезе које му намеће устав, закон или то захтева општи интерес; процењује да ли има основа да се донесе пропис о хармонизацији у циљу усклађивања нормативних аката региона и у материји које су у искључивој надлежности региона; учествује у одлучивању о додели средстава за уједначен развој региона; учествује у доношењу општег плана регионалног

развоја Србије, учествује у избору судија Уставног суда. О овим питањима Већа одлучују одвојено.

Веће региона одлучује о свим питањима из надлежности Већа грађана осим (1) избора владе, (2) усвајања буџета и (3) питања која су у искључивој надлежности централних власти. У случају да Веће региона не усвоји неки закон или други општи акт који је претходно усвојило Веће грађана, о томе одлучује Скупштина Србије на заједничкој седници оба већа.

Ad 2) Политичка децентрализација која би уследила увођењем региона у територијалну организацију државне власти, као своју природну последицу има децентрализацију правних извора. Са једне стране то су норме-прописи које доноси централна власт а са друге стране то су норме-прописи које доносе региони. Међутим, право на регионално самоорганизовање колективитета и грађана није изнад принципа јединства државе. Овај принцип је од примарног значаја и испред права на регионално самоорганизовање. То значи да у случају сукоба ова два уставна принципа начело јединства државе има предност.

Ово се потврђује следећим решењима:

- статут региона потврђује Веће грађана Скупштине Србије, а контролу уставности врши Уставни суд Србије;
- закони који су у искључивој надлежности региона морају бити у сагласности са Уставом Србије и подлежу контроли од стране Уставног суда Србије;
- у случају сукоба између прописа централне власти и прописа регионалне власти предност има пропис централне власти изузев у случају вршења искључиве надлежности региона;
- правни положај грађана мора бити јединствено регулисан за територију целе Србије и ни један регион не може донети пропис нити његов орган спровести мере у вршењу својих надлежности којима би се ограничавале слободе и права грађана утврђене Уставом Србије, а посебно оне слободе које се односе на слободу кретања, настањивања, запослења и имовинска права;
- утврђује се поступак хармонизације правних прописа региона путем доношења закона којима ће се утврдити неопходна начела за усклађивање прописа региона у материји из његове надлежности. Неопходност примене поступка хармонизације утврђује Скупштина Србије гласањем у оба дома посебно, при чему је потребно постићи апсолутну већину у оба дома;
- федерализација региона ни у ком случају није дозвољена, а сви споразуми о сарадњи између региона (изузев оних који се односе на управљање и рад сопствених служби) подлежу потврди од стране Скупштине Србије на исти начин као и поступак хармонизације;
- ни једно своје право регион не може вршити на штету другог региона;

- централна власт располаже правом непосредне интервенције у циљу очувања јединства државе и јединства правног поретка, заштите права других региона и ради заштите општег интереса. Одлуку о постојању такве потребе доноси Скупштина Србије апсолутном већином гласова у оба дома.

Ad 3) Принцип солидарности је уставни принцип који произлази из принципа јединства државе и принципа једнакости и правичности. Неопходност увођења принципа солидарности наметнута је чињеницом неједнаког нивоа развијености делова Србије. Регионална аутономија мора бити праћена мерама за остваривање солидарности између регија у циљу остваривања уравнотеженог развоја. На овај начин се спречава формирање региона на основама регионалног егоизма. Ради остварења овог принципа обезбеђују се средства за уједначен развој региона.

Средства за уједначен развој региона формирала би се из прихода централне власти, а критеријуми расаподеле и начин расподеле (кредитирање или неки други облик) утврђивали би се законом донетим апсолутном већином у Већу грађана. Приликом додељивања средстава у сваком појединачном случају у одлучивању учествује и Веће региона.

5.7. Финансирање региона – извори прихода

Финансирање региона мора осигурати предвидљив извор прихода у размери њихових надлежности а који ће им омогућити вођење сопствене политике. Региони морају имати довољне изворе прихода. То би били они извори које им делимично или потпуно препусти централна власт, сопствени извори прихода, као и средства за уједначен развој. У регулисању овог питања неопходно је водити рачуна да региони сопствене изворе прихода не утврђују новим опорезивањем грађана, јер би онда цену политичке аутономности платили грађани. Ради финансирања својих инвестиционих трошкова и зајмова региони морају имати приступ тржишту капитала у границама закона, под условом да могу да докажу на основу својих прихода, своје могућности гарантовања исплате дуга.

Законска обавеза придржавања буџетских правила и стандардизованог система рачуноводства не представља повреду финансијске аутономије региона.

5.8. Односи са локалним заједницама

Регионализација државе не сме да има последицу рецентрализацију у односу на локалне органе власти односне регије. Као што се Повеља о локалној самоуправи заснива на принципу субсидијерности тако и предлог Повеље о регионалној аутономији почива на том принципу. Органи локалне заједнице (општине) „старији” су од региона. Право на локалну самоуправу изражено у институционалној

форми кроз постојање органа локалне самоуправе је право гарантовано уставом, међународним правом и спада у једно од основних права грађана. Утолико, увођење регионалне структуре власти ниуком случају не сме да угрози ово право. Односи између региона и општина треба да следе оне исте принципе и начела као и односи између централне власти и региона. то значи:

а) у односима са локалним заједницама регије примењују принцип субсидијерности;
б) регије могу, у оквиру закона, да пренесу неке своје надлежности на органе локалне заједнице при чему се материјална и финансијска средства морају јасно предвидети самим актом преношења надлежности;
в) општине имају своје сопствене надлежности, изабране органе, уставом и законом гарантоване сопствене приходе.

6. ПРАВОСУЂЕ И РЕГИОНАЛИЗАЦИЈА СРБИЈЕ

6.1. Функција правосудског система у свакој држави која почива на начелима демократије, уставом ограниченој и контролисаној власти, поштовању људских права и слобода, подели и међусобној равнотежи врста државне власти, је ефективна заштита слобода и права грађана, законом признатих интереса свих правних субјеката, као и обезбеђивање начела владавине права, тј, уставности и законитости. Ове вредности штите судови као независни органи власти, који примењују устав, законе и друга правна акта, у поступцима у којима се обезбеђује равноправност странака и примена начела правде због утврђивања чињеница и на основу тога правилне примене важећег права.

Судови треба да буду тако организовани да обезбеде јединствену примену права на територији целе регионализоване Србије. Правни поредак земље био би јединствен, у смислу да сви органи који доносе правне прописе, као и они који их примењују, поштују своје надлежности одређене Уставом и законима. Децентрализована и регионализована држава претпоставља плуралитет органа који доносе правне прописе. Уз законе које доноси централни парламент и уредбе, као и друге подзаконске акте централне владе, регионална држава поред њих има и регионална (аутономна) представничка тела која у оквиру својих надлежности, доносе своје законе и друге опште прописе, док њихови извршни органи имају право да доносе подзаконска акта за извршавање тих закона. Поред тога органи локалне самоуправе доносе своје прописе, опет у оквирима и према надлежностима које су им поверене Уставом, централним али и регионалним законима.

Такав, у основи сложен правни поредак земље, претпоставља снажан систем контроле међусобне усклађености великог броја правних прописа, тј. поштовања начела уставности и законитости у њиховој хијерархији. Зато је положај уставног суда у таквој

држави посебно значајан. На уставном суду је да пресуди ко је „изашао” изван своје надлежности и да „преступника” санкционише, тј. да његов пропис уклони из правног поретка.

Уставни суд у регионализованој Србији био би ауторитативан и ефикасан судски орган кога би бирала оба дома парламента, апсолутном већином посланика у сваком од домова, на основу предлога председника Републике, при чему би половину плус једног судију, председник Републике могао да предложи са листе коју би утврдио Високи савет правосуђа, док би преостале кандидате био слободан да сам предложи. Мандат судија Уставног суда био би дванаест година и на њих не би утицали прописи о пензионисању. Судије би међу собом бирали председника Суда са мандатом од четири године, док би сваких пет година састав Суда био обнављан.

6.2. Држава која није федерална и која то не жели да постане, већ хоће да путем децентрализације јавних функција и послова, осигура веће поштовање слобода и права грађана и успешније задовољавање истинских потреба друштва, нема потребе да облицима децентализоване аутономије „предаје” особине државности. У конкретном случају то значи да судски систем не би требало да буде у надлежности региона. И у федерацијама, а тим више у државама које не желе да федерални принцип примене као основу своје децентрализације, важи правило: послове од општег и заједничког интереса, који захтевају једнообразност регулисања и јединственост примене у интересу свих грађана, боље обављају централни органи. То значи да систем и организација судске власти, поступак избора и разрешења судија и осталих носилаца правосудних функција (јавних тужилаца, адвоката), остаје суверени домен централних државних органа, а не органа региона, односно регионалне аутономије. Тиме се постижу две ствари:

1) јединствена примена правног поретка кроз судски систем који гарантује вишестепеност судског одлучивања и јединствену судску праксу коју остварује највиши редовни суд у земљи путем својих одлука и правних ставова;
2) да ће судови, када се пред њима појави потенцијани конфликт централног, регионалних или правних поредака локалне самоуправе, пре него се тај конфликт реши у одговарајућем правном поступку пред Уставним или Управним судом, морати да штите пре свега Устав и у њему присутне гаранције заштите основних права и слобода које су израз широког консензуса приликом његовог доношења, а не посебности овог или оног дела земље, изражене у регионалним прописима.

Организација судске власти у регионализованој и децентрализованој Србији, дакле, остаје предмет уставног и законског регулисања централних дрзавних органа.

6.3. Закон о уређењу судова, Закон о високом савету правосуђа, као и Закон о седиштима и подручијима судова и јавних тужилаштава, који су донети у Републици Србији у новембру 2001. године са новелема из јула 2002. најавили су и донекле увели извесне

новине у досадашњи систем организације судске власти у Србији. При томе, у њима је сагласно постојећем Уставу, систем судске власти организован јединствено.

Тако су поред општинских и окружних судова опште надлежности, предвиђени и апелациони судови[16], док је као суд за управне спорове предвиђен Управни суд. Привредни судови задржали су своју надлежност и седишта, променивши име у трговински судови. Створен је Високи савет правосуђа који треба да буде гарант самосталности и независности судске гране власти, по угледу на сличне органе у уставима Италије, Француске, Шпаније, као и нове уставе бивших социјалистичких земаља Централне и Источне Европе. С обзиром да Устав Србије резервише овлашћење Народне скупштине да бира и разрешава судије свих судова у Републици, у надлежност Високог савета правосуђа је предлагање избора судија и јавних тужилаца, председника судова, именовање судија поротника и заменика јавних тужилаца, о примањима носилаца правосудних функција, извесним питањима у другом степену на одлуке о неспојивости одређених послова са функцијом, приговорима на удаљење са дужности и неким другим питањима.

Примена донетог прописа о установљавању и раду четири апелациона суда још није почела и овде не желимо да дајемо модел организације судске власти у будућој регионализованој Србији. Да ли ће се будући региони и њихова седишта преклапати са подручијем и седиштима апелационих судова, зависиће од конкретног организовања самих региона. Унапред, закон о седиштима и подручијима судова то не би требало да одређује.

6.4. Досадашњи предлози регионализације Србије и стварања територијалних аутономија ширих надлежности од оних предвиђених у важећем Уставу, различито предлажу организацију судског система.

6.4.1. Академик Јовичић је у складу са својим моделом симетричне и уставом одређене регионализације целокупне Србије и Црне Горе, предвидео постојање првостепених судова у већим општинама, али и регионалних судова и регионалних државних тужилаца у седиштима региона, при чему је нагласио да је „судски систем у целој држави јединствен и да суд који носи назив регионалног суда, односно регионални државни тужилац, не представљају било какав облик судске (тужилачке) аутономије, већ државне правосудне органе чије се подручје рада поклапа са подручјем региона. Јовичић предвиђа један Управни и један Рачунски суд за целу земљу, док би поред Омбудсмана за целу земљу, постојали и омбудсмани за сваки регион.

16 Основним текстом закона предвиђен је само један Апелациони суд за целу Србију са седиштем у Београду и са одељењима у Новом Саду, Крагујевцу и Нишу, док су новелом, уместо одељења Апелационог суда, предвиђени посебни апелациони судови у тим градовима. Почетак рада тих судова предвиђен је за 1. март 2003. године.

6.4.2. Пројект Устава Србије који је понудио Forum Iuris предвиђа другачији модел организације судске власти у Србији. Наглашавајући у Основним одредбама „јединствен правни поредак Републике”[17], односно у Глави V „јединствени систем судске власти”, аутори који су радили на овом пројекту предвиђају постојање врховног суда за територију аутономне покрајине, односно високог суда за територију аутономне територијалне заједнице, односно Града Београда. Врховни суд Војводине био би надлежан да суди у другом степену поводом жалби изјављених на одлуке окружних судова на њеној територији, као и о ванредним правним лековима и ванредном ублажавању казне. Он би био надлежан да одлучује и у управним споровима против коначних управних аката покрајинских органа. Посебно је интересантна надлежност коју би он имао остварујући уставносудску функцију одлучивањем о „сагласности закона, других прописа и општих аката, донетих у аутономној покрајини и општих аката политичких странака регистрованих у аутономној покрајини, са конститутивним актом покрајине[18] и покрајинским законом као и о забрани рада политичких странка регистрованих у покрајини, повреди права током избора за покрајинске органе и референдум организован у Покрајини, те о сукобу надлежности између органа власти у Покрајини.” Овако предложена надлежност Врховног суда Војводине у уставносудској материји била би равна надлежности коју су уставни судови аутономних покрајина имали у уставном моделу из 1974. године, у време када су оне имале положај посебних федералних јединица, само у неким правима смањеним од бивших социјалистичких република, у СФРЈ. Тако конципирана надлежност Врховног суда Војводине, посебно у остваривању уставносудске функције, у основи одговара статусу Врховног суда Косова које је предвидео тзв. Уставни оквир за самоуправу Косова, донет од стране Високог преставника Генералног секретара УН у мају 2001. године.

Наведени пројекат превиђа постојање и посебних покрајинских јавних тужилаца, при чему Јавни тужилац Србије не би био хијерархијски надређен покрајинском када овај одлучује о примени покрајинских закона. Исто тако предвиђа се установљавање Високог судског савета Војводине, као и одговарајућих високих савета аутономних територијалних заједница, који предлажу, односно бирају и разрешавају судије и тужиоце на територији Покрајине, односно аутономних заједница.

Аргумент који је изложен да аутономија подразумева изворна овлашћења одређена уставом и конститутивним актом покрајине, то јест да би она остала непотпуна и без заштите, непостојањем судске заштите правног система које ствара њено

---

17 *Нацрт Устава Србије*, Forum Iuris, Нови Сад, 2002. стр.22. и даље

18 У ствари са уставом, пошто се у другом делу овог пројекта предвиђа да АП Војводина доноси „свој устав” – страна 82

законодавство[19], превазилази статус регионалне аутономије какав Србија треба да има, осим ако не жели да регионима (територијалним аутономијама) да федерални или прото-федерални статус. Свака федерализација Србије била би тешко замислива из историјских и структуралних разлога, али ако би релевантни политички фактори и поред тога желели да је остваре, то би претпостављало одговарајућу одлуку (санкцију) на референдуму свих њених грађана.

7. РЕГИОНАЛИЗАЦИЈА И ЛОКАЛНА САМОУПРАВА

7.1. Регионализација Србије како је предложена у овом Пројекту, остварује се преко уставом зајемченог права постојећих јединица локалне самоуправе – општина и њених грађана на самоорганизовање. У том смислу је постојећи модел локалне самоуправе део процеса будуће регионализације земље. С обзиром да је нови Закон о локалној самоуправи донет у фебруару 2002. године задржао општину као основну и у суштини једину јединицу локалне самоуправе (градови су јединице локалне самоуправе које у свом саставу имају две или више градских општина), а да није донет нови закон о територијалној организацији Републике који одређује општине и градове у Србији, онда је полазиште изложено у предложеном моделу сасвим разумљиво.

Треба, међутим, имати у виду да је и у литеретури и у јавности присутно мишљење да је постојећа територијална подела и број општина у Србији неприхватљив из више разлога. Србија има највеће општине од свих европских земаља, како по величини територије, тако и по просечном броју становника, што по изнетим схватањима није сасвим у складу са ставовима и тенденцијама у развоју и промовисању локалне самоуправе, посебно присутним у оквиру Савета Европе и његовом Конгресу локалних и регионалних власти, односно са одредбама Европске Повеље о локалној самоуправи. У том смислу је реално очекивати да би регионално организовање Србије претходило каснијој реформи локалне самоуправе, то јест редефинисању постојећих општина и њихове величине, а можда и увеђењу вишестепености у систем локалне самоуправе у Србији. Обрнут процес би претпоставио претходну или упоредну реформу локалне самоуправе истовремено са децентрализацијом и увођењем регионализације Србије, која би тако реформисана и сама била активан чинилац предложеног поступка регионализације. У овом случају, треба имати у виду, међутим, да није пожељно да субјекти (носиоци) поступка регионализације државе буду сасвим мале јединице локалне самоуправе, какве би после евентуалне реформе могле постати општине, док је врло

19 Види *Предлог Уставне реформе* Београдског центра за људска права, Београд, 2001, Издвојено мишљење др Маријане Пајванчић, стр.60.

дискутабилно и стога и неизвесно стварање вишестепене самоуправе (на пример срезова или области, поред јединица првог степена, што би остале општине), чије би јединице онда преузеле главну улогу у поступку смоорганизовања и стварања региона.

7.2. Уопштено говорећи, како би регионализација Србије била врло сложен и релативно дуготрајан процес, те би се реформа система локалне самоуправе могла вршити упоредо са њом, при чему би будући Устав поставио само најопштије оквире и критеријуме територијалне организације и локалне самоуправе, јер би о њеном стварању и развоју, превасходно били надлежни региони и њихови органи. После стварања региона и њиховог активног функционисања, они би имали значајну улогу у реформи локалне самоуправе на својој територији. Регионални органи (како представнички, тако и извршни) би, после сагледавања свих релевантних чинилаца у обзир (потреба становништва, традиције, економског и општег развоја и др.), предлагали будући број, територију и границе општина, при чему би централно државно законодавство утврдило које јединице локалне самоуправе постоје у Србији (општине, градови, нешто треће?) и критеријуме за њихово конституисање (величину територије, број становника, економске параметре).

То би, на пример, могла бити деоба постојећих општина на две или више, стварање посебних сеоских општина у одговарајућим географским деловима земље, давање статуса града насељима од преко 50.000 становника. Што се тиче увођења вишестепене локалне самоуправе, наше је мишљење да би њено генерално увођење у целој Србији, уз прихваћени пројекат регионализације земље, представљало сложен и скуп процес који не би допринео ефикасној и квалитетној децентрализацији државног управљања и обављања јавних послова. Уношење четвртог степена у систем територијале организације Србије – централни органи, региони, области или срезови, те на крају општине, био би подухват који би отежао и омео пројекат регионализације земље, као основни модел децентрализације Србије. Уместо тога, како је већ напоменуто, ваљало би размотрити функционално раздвајање градова од осталих општина, као и увођење посебних сеоских општина, и то тако што би тим јединицама локалне самоуправе били поверени неки од послова, инструмената и средстава за њихово спровођење, који системски припадају регионалним надлежностима. То би могли да буду надлежности средњег и вишег образовања, посебни фондови и програми за развој одређених привредних грана (у сеоским општинама за очување и развој пољопривреде, узгајања рибе, туризам, очување животне средине) и тд. Ово поверевање посебних послова би вршиле регионалне скупштине и оно не би било обавезно за све регионе, већ само за оне за које регионални органи утврде да би их ваљано и ефикасно обављала локална самоуправа, имајући на уму како потребе локалног становништва, тако и шире потребе самих региона. Подразумева се да би

градови и сеоске општине, имали право на посебна финансијска средства из буџета региона.

7.3. Односи између региона и општина треба да следе оне исте принципе и начела као и односи између централне власти и региона, што значи да у односима са локалним заједницама регије примењују принцип субсидијерности. Такође, регије могу, у оквиру закона, да пренесу неке своје надлежности на органе локалне заједнице при чему се материјална и финансијска средства морају јасно предвидети самим актом преношења надлежности.

Општине имају своје сопствене надлежности, изабране органе, сопствене приходе уставом и законом гарантоване. Што се тиче опште надлежности коју би јединице локалне самоуправе имале у систему регионализовање Србије, они би одговарале надлежностима које локална самоуправа има према постојећем закону. То значи да регионима не би биле „додаване" досадашње надлежности локалне самоуправе, већ би се њихове надлежности изводиле из досадашњих државних послова. То истовремено значи да би систем финансирања локалне самоуправе у основи остао исти, с тим што би регионалне скупштине у својим буџетима и путем својих годишњих закона ближе одређивале део прихода који би припадао локалној самоуправи (тако би регионални годишњи закон одређивао део пореза на зараде и део пореза на промет који припада локалној самоуправи, наравно уз претходно, Буџетом Србије и општим Планом јавних прихода и расхода, утврђеном обимом који припада региону).

Тако би локална самоуправа задржала надлежности у оснивању установа и организација у области основног образовања, културе, примарне здравствене заштите, физичке културе, спорта, дечје и социјалне заштите и туризма од локалног значаја, уређивање и обезбеђивање јавног информисања од локалног значаја, оснивање робних резерви, подстицање запошљавања локалног становништва, коришћења сопствене имовине и старање о њеном очувању и увећању на тржишту, вршења овлашћења над добрима у општој употреби и природним богатствима на својој територији, јавних сајмова локалног значаја, развој задругарства, питања заштите и остваривања личних и колективних права националних мањина и етничких група, као и утврђивања језика и писма који су у службеној употреби у њеним органима, установама и предузећима које оснива, право да прописује прекршаје за повреде општинских прописа и да оснива инспекцијске службе и врши инспекцијски надзор над извршавањем прописа и других општих аката из њене надлежности.

Послови и надлежности локалне полиције, регулисање локалног саобраћаја, обезбеђење имовине и објеката, помагање у раду општинских инспекција, послови инспекцијског надзора у трговини и пружању услуга, пољопривреди, водопривреди и шумарству, који су Законом о локалној самоуправи, као пренети послови поверени јединицама и ораганима локалне самоуправе, би

представљали изворну надлежност региона, с тим што би их њихови органи, у складу са изложеним начелима, могли преносити појединим или свим градовима на својој територији.

7.4. Јединице локалне самоуправе у регионима би имале право на међусобну сарадњу и повезивање у заједничком обављању послова, само уз претходно санкционисање регионалних органа. У супротном, новоформирани и по природи ствари још крхки региони, би могли бити угрожени међусобним повезивањем општина и стварањем неких међуопштинских савеза или тела, независно од њих.

7.5. Јединице локалне самоуправе не би преко својих органа директно учествовале у конституисању регионалних органа. То значи да општинске и градске скупштине (или већа, ако би се за локална представничка тела усвојио тај назив) не би бирале, односно делегирале, своје одборнике у скупштину региона, јер би то представљао елемент који би указивао на регионе као федерације општина и градова, што није циљ пројекта регионализације. Уместо тога, општине и градови би били изборне јединице за избор представничког тела региона, који би се вршио с обзиром на број становника односне општине, односно града.

7.6. Међусобни однос регионалних органа и органа локалне самоуправе имао би елементе хијерархије, у том смислу што би регионални органи могли покретати спор пред Уставним судом, ако сматрају да статут општине није у складу са Уставом, законом или регионалним статутом, при чему би имали право да суспендују неке његове норме до судске одлуке. Исто право би регионални органи имали и поводом других општих аката општина, при чему би за одлучивање у тим случајевима био надлежан Управни суд.

Управни суд би био надлежан и за одлучивање по тужби регионалних органа у управном спору, поводом појединачних аката или радњи органа локалне самоуправе.

Распуштање представничког тела јединице локалне самоуправе, вршила би Влада Републике, на образложен предлог регионалних органа на чијој територији се јединица локалне самоуправе налази. Веће региона има право да већином гласова свих својих чланова стави вето на одлуку Владе, до коначне одлуке Уставног суда.

Органи јединица локалне самоуправе би имали право покретања уставног спора пред Уставним судом против статута или општих аката региона. Против појединачних аката регионалних органа могли би да изјаве приговоре Влади Србије, уз захтев да она обустави њихову примену, као и могућност вођења управног спора пред Управним судом.

III Економско-финансијски аспекти регионализације

1. ЕКОНОМСКЕ ФУНКЦИЈЕ РЕГИОНА

Увод

Регионализација, као и сваки други облик децентрализације, представља озбиљну реформу државе и доноси многе очекиване и често неочекиване, али знатне последице по политички, економски и социјални живот. Регионализација је изазов, јер поставља пред политичке чиниоце сложен проблем дизајнирања и имплементације новог склопа државне организације, чији је циљ унапређење политичких, економских и социјалних функција државе, а не њихово кварење. Светска искуства не дају, на жалост, право на превелики оптимизам.

Регионализација се најчешће изводи из политичких разлога, а економски су или секундарни или занемарени. Таква доминација политичког резона може угрозити елементарна начела и аргументе економске струке, доводећи у опасност принципе рационалног приступа децентрализацији, а тиме и економску ефикасност и једнакост грађана. Стога би при регионализацији Србије требало избећи грешке других земаља (еклатантан пример је руска децентрализација) и приступити послу промишљено и без журбе.

О економским функцијама државе

Држава стандардно поседује четири економске функције: регулациону, стабилизациону, редистрибуциону и алокациону.

Регулација: законодавна и сродна активност која поставља границе економским слободама и приватној економској активности, са циљем повећања ефикасности пословања, смањења ризика, ваљаног уређења међусобних односа актера и слично. Примери регулације су прописи о предузећима, облигацијама, банкама, хартијама од вредности, радним односима, спољној трговини, новцу, стандардима квалитета производа, сигурности и животне средине и слично. Од регулације и њеног спровођења зависи карактер економског система, а регулација је пресудна за обезбеђење јединственог тржишта.

Стабилизација: брига о макроекономском здрављу привреде, тј. борба против привредних циклуса (за пуну запосленост),

инфлације, платних дефицита итд. Дакле, економска политика у ужем смислу.

Редистрибуција: неки појединци и неки крајеви су мање обдарени ресурсима од других или заостали из историјских разлога, па држава ради на уједначавању, колико се и када нађе за сходно.

Алокација: држава ефикасније снабдева грађане појединим добрима него приватни сектор (одбрана, полиција, новац, путеви, улично светло, канализација итд), па мора одлучити шта ће, како и колико од тих добара произвести и како ће их финансирати.

Економија и децентрализација

Основни разлози за децентрализацију су обично политички и везују се за приближавање власти народу, односно ширење демократије, а уз претпоставке да ће „спуштање" власти на ниже нивое створити могућност, прво, да се потпуније изразе преференције људи и, друго, да ће грађани лакше контролисати и смењивати власт на нижем нивоу него на вишем. Међутим, питање је да ли ово основну уверење класичне теорије демократије у корист децентрализације и даље стоји и да ли је убедљиво, јер новије политичке теорије нагласак стављају на улогу политичке елите и професионалних политичара у политичком животу. Активни грађани, који стално брину о општем добру, нису више у моди.

Економски разлози у корист децентрализације су следећи:

- може се повећати ефикасност када се о јавним расходима одлучује на нивоу који је ближи и осетљивији за локалну публику за коју се одлуке и доносе, стога што је вероватније да ће боље одражавати локалне преференције и тражњу за локалним услугама него удаљена централна влада,
- из конкуренције влада истог или различитих нивоа могу проистећи користи за ефикасност, пошто оне могу да делају тако да у што већој мери задовоље жеље грађана, и
- грађани су спремији да плаћају услуге које одговарају њиховим преференцијама, посебно уколико су укључени у процес доношења одлука о тим услугама.

Да ли је децентрализација добра или лоша економска стратегија зависи од више чинилаца, а крајњи одговор на ово питање тешко је дати. На макроекономском плану постоје изражене бојазни да је у децентрализованом амбијенту знатно компликованије водити стабилизациону политику (посебно фискалну) и да је могуће да децентрализација донесе општу нестабилност кроз ниво и структуру укупних јавних расхода, висину дефицита и јавног дуга. Неповољна искуства су доживеле бројне земље, од Бразила и Аргентине до Русије.

Поред захтева за очувањем јединственог тржишта и његових институција, централна тема дискусије о децентрализацији је, са економског и не само економског становишта, брига о међурегионалној и интерперсоналној једнакости. Нека подручја су

обилније снабдевена ресурсима од других, а нека су заостала из историјских разлога. Стога је потребна државна интервенција која ће, бар у одређеној мери, обезбедити трансфер ресурса у заостала подручја како би се свим грађанима обезбедио минимални ниво основних услуга, а без обзира на то где живе. Слично томе, програми подршке сиромашнима морали би бити јединствено организовани за целу државну територију, јер би њихова регионализација довела појединце у различиту позицију, а у зависности од места живљења; поред тога, социјални програми обично имају, због мобилности појединаца, шире екстерне ефекте, па их је боље организовати на највишим нивоима државне хијерархије.

Други аспект једнакости је једнакости свих грађана једне државе и њихових организација пред законом, као важан елемент како сам по себи, али и као битна претпоставка ефикасне тржишне економије и укупног благостања.

Поред тога, децентрализација доноси одређене опасности:

1) ширење корупције, клијентелизма и непотизма, посебно у првом периоду по децентрализацији, док се не стабилизују прилике и не уходају механизми директне контроле од стране судских или виших државних нивоа и индиректне контроле од стране јавности и гласача,
2) мању ефикасност одучивања и веће расипање новца, а због мањих административних и техничких капацитета новоустановљене администрације, и
3) додатне административне трошкове, који обично настају појавом нових органа и нових бирократија (скупштине, извршни и управни органи).

Четири државне функције у децентрализованом амбијенту

Погледајмо како се поменуте четири функције слажу са идејом вишестепене државне организације.

Основни аксиом, језгро, срце економског разматрања државне децентрализације је да мора бити очувано јединствено тржиште, тј. да оно не сме бити доведено у питање децентрализацијом. Очување јединственог тржишта у условима регионализације не подразумева само слободу трговања између региона (и одсуство царина и других формалних препрека), већ и јединствену регулацију економске активности (ако не у сваком детаљу, онда у суштини). Јединствено тржиште обухвата и слободно кретање капитала, радне снаге и услуга. Јединствена регулација ставља све актере, без обзира где им је седиште или пребивалиште, у једнак положај, што је не само праведно, већ и подстиче ефикасност.

Алтернатива јединственој регулацији је концепт компетитивног федерализма, где чланице имају велика овлашћења, али се претпоставља да ће их конкуренција присилити на уједначавање регулације и опорезивања, а због мобилности капитала и, у мањој

мери, људи, који ће се селити из региона са строжом регулацијом и вишим порезима у оне друге. Иако теоријски интересантна, ова идеја се у стварном животу не примењује, а тамо где и без намере постоји даје лоше резултате (порески ратови у Бразилу, на пример). Стога Европска унија напредује у изградњи федералног устројства кроз ширење јединствене регулације, јер конкуренција није резултатирала спонтаном хармонизацијом економске регулације и пореске политике у прошлости.

Одржање јединственог тржишта мора бити услов *sine qua non* сваке разумне децентрализације. Све препреке једнакости учесника на јединственом тржишту, а може их бити пуно и могу бити прикривене (на пример, питање формалног пребивалишта код запослења), неприхватљиве су са економског становишта. Следи да све оне функције које би се евентуално дале регионима, а које могу донети нарушавање јединственог тржишта, нису прихватљиве.

Стабилизација (монетарна, фискална, спољноекономска политика) се искључиво посматра као централна функција, јер нижа јединица нема ни инструменте (новац, царине итд), ни интереса да је обавља (пошто би трошак стабилизације поднела сама, а корист би имале све остале).

Редистрибутивна функција би такође морала да се обавља на централном нивоу, како се чини у савременим федерацијама. Јер, интерперсонална редистрибуција искључиво унутар једног региона оставила би нетакнутим међурегионалне разлике. А ако је Србија држава, онда мора да буде заинтересована за једнакост положаја свих грађана. Свакако, редистрибутивни програми који се спроводе на државном нивоу могу бити спровођени локално, како се то обично чини (и у Србији), као што и власти нижих нивоа могу организовати допунске социјалне програме. Међутим, основна решења програма (стицање права и финансирање) требало би да буду одређена на републичком нивоу.

Алокациона функција је суштинско подручје ваљане децентрализације. Дакле, снабдевање јавним добрима, што је основна дужност и разлог постојања државе, права је ствар за децентрализацију.

Можемо закључити, заједно са налазом из једне студије Светске банке, да „децентрализација није ни добра ни лоша за ефикасност, једнакост или макроекономску стабилност, већ… њени ефекти превасходно зависе од примењеног институционалног дизајна".

Децентрализација, дерегулација и приватизација

У земљи у којој је регулација широка, у којој држава обавља бројне функције и у којој су порези високи, природни су захтеви и притисци усмерени ка децентрализацији, засновани на уверењу да ће се на локалном или регионалном нивоу лакше савладати Левијатан и живот заједнице уредити на добар начин.

У таквој ситуацији, међутим, (даља) децентрализација није једини пут. Алтернатива децентрализацији јесте битно смањење

регулације, функција државе и пореза. У једној земљи, да одемо до крајности, у којој би преовладала радикална либерална идеја државе као „ноћног чувара”, тј. државе која би се бринула само за спољну и унутрашњу безбедност и дељење правде, уопште не би било ни потребе, ни захтева за децентрализацијом: то мало функција добро би обављао централни ниво државне управе.

У савременом свету, негде радикално, негде постепено, напушта се идеја о снажној и беневолентној држави која је дужна да одлучујуће утиче на живот грађана, максимизујући друштвено благостање у општем и индивидуалном интересу. У некадашњем социјалистичком свету, тај процес је био брз и спектакуларан, али се битне дерегулације и приватизације одвијају и у осталом делу света.

Многе од функција које су некада сматране стриктно државним данас подлежу процесу приватизације: од скупљања ђубрета и производње воде, преко електроенергије, саобраћаја и телекомуникација, до пензијских фондова, здравства и вишег образовања. На пример, дерегулација и приватизација енергетског и телекомуникационом сектора, некадашњих незаобилазних ослонаца државног власништва и интервенционизма, изводи се у Европској унији, са добрим резултатима.

Дакле, што је мања државна улога у економији, то је мања потреба за децентрализацијом, бар са економском становишта. Наравно, не би требало прихватити крајност и одбацити идеју сваке децентрализације на основу претпоставке да приватизација и дерегулација могу бизи потпуна замена за децентрализацију.

Расподела функција, начела

Одговор на питања које ће услуге (јавна добра) бити произведене на ком нивоу државне организације и који ће начин децентрализације евентуални бити примењен зависи, начелно говорећи, од

1) техничких особина производње јавног добра и
2) екстерних ефеката које јавно добро емитује преко границе дате јурисдикције.

Ad 1. Ефикасно снабдевање јавним добрима подразумева респектовање техничке ефикасности њихове производње, што значи, *ceteris paribus*, да мале територијалне јединице не би требало да имају за задатак да производе добро чија се производња једино ефикасно може организовати у великим размерама, које превазилазе потребе дате локалне заједнице. Аргумент економије обима сугерише да, на пример, не би требало да свака општина подигне свој универзитет, електропривреду или железницу. Важи и обрнуто, да централни ниво не треба да се бави производњом јавног добра чија се производња ефикасно може организовати у малим размерама, као што је локални водовод или депонија смећа.

Ad 2. Разлози ефикасности захтевају да територијална јединица која доносе једну одлуку поднесе све трошкове и користи те одлуке, тј. да се њени ефекти не преносе у већој мери преко границе те

јединице. Међутим, често се показује да се ефекти појединих одлука преливају преко границе јурисдикције, што се назива екстерним ефектима. Они могу бити и позитивни и негативни. На пример, различита решења у два региона у погледу школовања (бесплатно – плаћа се) или државне помоћи сиромашнима (висока – ниска) утичу на суседне регионе и доводе до интеррегионалних ефеката, као када се (неки) становници из региона у којима се школство плаћа и у којима је помоћ сиромашнима ниска селе у регион у коме је школовање бесплатно, а помоћ сиромашнима висока. Или, различити прописи о заштити животне средине могу довести до тога да регион са блажим прописима извози загађење у регион са строжом регулацијом.

Знатни екстерни ефекти нарушавају начело ефикасности, јер 1) када су позитивни, тада се смањује интерес региона да финансира дати пројект (финансира га сам, а корист имају и други, као у случају бесплатног образовања), и 2) када су негативни, тада се повећава интерес дате јединице да извози своје трошкове другима (као у случају загађења), што води субоптималним резултатима са општег становишта.

Постојање знатних екстерних ефеката је снажан аргумент у прилог подизања регулације или производње датог јавног добра на виши ниво (са општине на регион или са региона на државу) како би се проширењем подручја интернализовале и све користи и сви трошкови и повећала ефикасност. Стога би начело поделе надлежности између разних нивоа државе требало да одговара **„подручју користи"** коју једно добро(или услуга) има – ваздушна контрола лета (савезној) држави, улично осветљење општини, а региону оне функције које су заједничке за више општина (регионални путеви, болница итд). На локалном или регионалном нивоу, значи, треба одлучивати о оним јавним добрима која немају знатније екстерне ефекте, тј. о јавним добрима (услугама) чији су ефекти ограничени на дато подручје, јер није разумно на локалном нивоу доносити одлуке које се тичу ширег подручја (о рекама које протичу кроз неколико региона или о железничкој мрежи која се тиче целе државе). Слично томе, нема смисла да болницу коју заједнички користе становници више општина финансира само једна, пошто ће она врло брзо смањити финансирање и тиме довести у питање здравље становника целог региона.

Поменути принципи свакако помажу код расподеле функција на различите нивое државне организације, али не пружају децидан одговор на свако питање. Постоје многе области код којих није лако одредити у којој су мери значајни екстерни ефекти, односно схватања о висини екстерних ефеката могу бити различита. На пример, основно и средње образовање може се пренети на регионе, полазећи од критеријума подручја непосредне користи и економије обима, али се може веровати да је потребно да држава, полазећи од ширег значаја образовања за свеопшти социјални и економски напредак, учествује у регулацији делатности, контроли, па,

делимично, и у продукцији (на пример, уџбеника). Слично је и са деловима здравствене заштите (примарна и секундарна), које држава може препустити регионима, али уз задржавање регулативних и контролних механизама (примери Италије и Шпаније).

Стога се може закључити да снабдевање појединим јавним добрима може бити организовано на различите начине:

1) као искључива надлежност државе,
2) као искључива надлежност региона или општине и
3) као мешовита надлежност државе и региона/општине.

Стратегија децентрализација (и регионализације) требало би да буде заснована на 1) ефикасном снабдевању јавним добрима, што значи задовољење потреба и преференција грађана у што већој мери и уз што ниже трошкове, 2) респектовању начела солидарности међу територијалним јединицама, а у нужној мери, и 3) обезбеђењу услова за економску стабилност и раст (укључујући и капиталне пројекте).

Ови циљеви обично не могу бити задовољени увек и истовремено. Остварење веће ефикасности и аутономије може бити постигнуто по цену жртвовања једнакости у нивоу услуга, на пример. Стога се тешко може говорити о „најбољој подели надлежности" без вредновања ефикасности, једнакости и стабилности (раста), као критеријума стратегије децентрализације. Поред тога, и најбоља подела надлежности вероватно ће се мењати током времена, под утицајем како технолошких ограничења, тако и преференција.

Једна оквирна подела надлежности из економске области на три нивоа државне власти (држава, региони, локалне заједнице) приказана је у следећој табели.

Оквирна подела надлежности

Функције	**Регулација и надзор**	**Обезбеђење/ администрација**	**Производња/ дистрибуција**	**Напомена**
спољна трговина	Д	Д	П	општи интерес
монетарна политика, курс, банке	Д	Д	НБ, П	општи интерес
трговина међу регионима	Д	Д	Д	општи интерес
трансферна плаћања грађанима	Д	Д	Д	редистрибуција
подстицаји привреди	Д	Д	Д	регионални развој
осигурање од незапослености	Д	Д	Д	општи интерес, стабилизација
ваздухопловство и железница	Д	Д	П, Д	општи интерес
фискална политика	Д, Р	Д, Р, Л	Д, Р, Л, П	могућа координација
регулација	Д	Д, Р, Л	Д, Р, Л, П	јединствено тржиште

Функције	Регулација и надзор	Обезбеђење / администрација	Производња / дистрибуција	Напомена
природна богатства	Д	Д, Р, Л	Д, Р, Л, П	јединствено тржиште
животна средина	Д, Р	Д, Р, Л	Д, Р, Л, П	трошкови и користи на разним нивоима
привреда и услуге (и пољопривреда)	Д, Р, Л	Д, Р, Л	П	могући знатни екстерни ефекти
образовање	Д, Р	Д, Р, Л	Р, Л, П	могући знатни екстерни ефекти
здравство	Д, Р	Д, Р, Л	Р, Л, П	могући знатни екстерни ефекти
водовод, канализација, смеће, ватрогасци	Л	Л	Л, П	локалне користи и трошкови
паркови и рекреација	Д, Р, Л	Д, Р, Л	Д, Р, Л, П	примарно локално
међурегионални путеви	Д	Р, Л	Р, Л, П	
регионални путеви	Р	Р, Л	Р, Л, П	
локални путеви	Л	Л	Л, П	

Д-држава, Р-регион, Л-локална заједница, НБ-народна банка, П-приватни сектор
Припремљено уз помоћ Decentralization Briefing Notes, World Bank Institute, 1999

Приметимо три особине претходне табеле:

- Раздвојеност функције регулације и надзора, са једне, обезбеђења и администрирања, са друге, и производње и дистрибуције, са треће стране. Разлог томе је могућност да се ове три групе државне активности врше на различитим нивоима државне организације. Док регулациону и надзорну функцију обично врше виши нивои (држава и регион), дотле је извршење често поверено нижим нивоима државне организације (региону и општини) и приватном сектору.
- Приватни сектор се појављује у функцији производње и дистрибуције не само стога што представља објект регулације, већ и стога што може учествовати у производњи и дистрибуцији јавних добара.
- Чиста регулација приватне економске активности углавном припада држави (први део табеле), док се регулација, администрирање и непосредна производња јавних добара дели између различитих нивоа (други део табеле), а зависно од карактера самог јавног добра.

2. ПОДЕЛА ЕКОНОМСКИХ НАДЛЕЖНОСТИ У СРБИЈИ

Транзиција

Од карактера политичког и економског система у једној земљи зависе како функције државе у економској области, тако и међусобни односи појединих нивоа власти, односно расподела економских надлежности између њих. Тако су у једној социјалистичкој земљи економске функције државе битно другачије у односу на земљу са либерално-демократским поретком, па је следсвено и вертикална расподела тих функција различита. Оптине у СФРЈ су, на пример, око 1950. године биле надлежне за управљање мањим индустријским предузећима, док у земљама са тржишном привредом муниципалне власти немају никаквих ингеренција над привредом, не рачунајући послове грађевинских дозвола, комуналија и слично.

Будући да је, после демократских промена из 2000. године, Србија ушла у период дубоких реформи политичког, економског и социјалног карактера, тежећи изградњи либерално-демократског поретка, то се и улога државе у економском животу мења, а у економској сфери битно смањује. Држава више неће управљати, већ само регулисати, и то све мање. То значи да предузећа неће бити под контролом државе (ни кадровском, ни квазивласничком), да ће тржиште капитала и банке пресудно утицати на инвестиције (а не држава), да ће у бројне области до скора резервисане за државу ући приватни капитал (здравство, образовање итд). Наравно, постојаће одређен број јавних (државних) предузећа, али све мањи и мање важан.

Поменуте промене економског система утичу и на питање надлежности појединих нивоа државне организације, јер се са смањењем функција државе смањује и могући обим надлежности појединих нивоа, па и региона.

Одабрани модел стварања региона и подела надлежности

У овој студији сугерисан је модел стварања региона на основу добровољног удруживања општина, што доноси потребу за извесним специфичностима у дизајну и динамици регионализације Србије у односу на „обичан" модел, по коме се уставом прописују и надлежности и територије региона и обавезност њиховог стварања.

Прво, предвиђене надлежности региона требало би да буду довољно атрактивне, како би општине (становници општина) уопште показали интерес за удруживањем у регион. Уколико би држава на регионе пренела само функције које грађани не доживљавају као непосредно корисне, на пример поједине од класичних државних функција, могло би се догодити да формирање региона дође у питање.

Друго, то би требало да буду функције за које је очевидно да ефикасније могу бити обављане на регионалном него локалном нивоу, како би становници различитих општина видели да удруживање доноси користи.

Треће, добро би било да подела надлежности буде бар у извесној мери флексибилна, тако да удружене општине могу са списка надлежности предвиђених за регионе одабрати функције које ће „њихов" регион обављати. Флексибилност коришћења надлежности

1) респектује добровољни карактер удруживања и повећава атрактивност стварања региона и
2) омогућује преузимање надлежности према напретку административних и стручних капацитета регионалних органа управе.

Економске надлежности региона

Региони Србије имали би компетенције у следећим областима, а на основу начела „подручја користи" и обезбеђујући да се тиме не угрожавају интереси Србије и других региона:

1. просторно планирање, урбанизам и становање,
2. изградња и одржавање инфраструктуре регионалног значаја и координација развоја (комуналне) инфраструктуре у општинама и градовима,
3. пољопривреда,
4. туризам,
5. шумарство,
6. лов и риболов,
7. преквалификације, доквалификације и запошљавање,
8. екологија, и
9. јавни радови.

Просторно планирање, урбанизам и становање. Просторно планирање, урбанизам и регулација становања су иманентно државне функције, мада ће транзициони процеси и овде донети смањење регулације и шире респектовање приватне својине и права избора од стране власника и инвеститора.

На регионалном нивоу обављале би се функције од интереса за све општине и градове у региону, као што су регулација и планирање заједничког простора за цео регион. Класично урбано планирање било би препуштено општинама и градовима, уз координацију, колико је потребно, на нивоу региона.

Изградња и одржавање инфраструктуре регионалног значаја. У складу са принципом „подручја користи", регион би требало да се бави пројектима инфраструктуре који покривају подручја више општина које припадају региону, али не прелазе оквире региона. То су, на пример, регионални путеви, регионални водоводи, канали, иригациони системи и слично. Региони би се бринули о изградњи (укључујући и финансирање) и одржавању ових система.

Ипак, већина инфраструктурних и комуналних система припада другим нивоима државне организације. Од републичког интереса су железнице, комерцијални аеродроми, главни путеви, реке, елетропривреда, гасовод, телекоминикације, већи системи за наводњавање, важни медији и слично и морају остати на државном нивоу. Претежан број преосталих (грејање, градски саобраћај, најчешће водоводи, канализација, чистоћа, гробља, локални путеви и улице, улично осветљење, паркови, ђубре, пијаце итд) природно су везани за општине, односно градове, па би они и одлучивали.

Поред бриге о регионалним инфраструктурним пројектима, региони би могли да врше корисну функцију координације изградње и финансирања локалне комуналне инфраструктуре, код које је функција општина, односно градова доминантна.

Пољопривреда и туризам. Код комерцијалног, „приватног" сектора у тржишној привреди економски развој се или не подстиче или се то чини кроз регулацију (порези, царине итд), што значи на државном нивоу. Инвестиције се не финансирају из фондова или буџета. Основни допринос државе привредном напретку су добре и стабилне институције и заштита уговора и својине, а не некадашње финансирање укупног развоја државним новцем. Локалне заједнице могу привлачити инвеститоре кроз погодности које дају у погледу добре локације, уређених комуналија и инфраструктуре, цене закупа државне земље и слично.

Две привредне гране – пољопривреда и туризам – поседују одређене специфичности које стварају могућност и потребу у одређеним околностима за државном интервенцијом, поред оне опште, регулационе.

Пољопривреда, односно производња хране представља делатност како од стратешког, тако и од социјалног интереса, тако да држава интервенише кроз бројне инструменте – од робних резерви, преко откупа и откупних цена, до директних дотација било произвођачима, било потрошачима. Иако је улога републичког нивоа и овде доминантна, одређени простор за утицај постоји и на регионалном плану. Ипак, регионалне власти би требало да имају на уму преливање користи преко границе региона, на друге делове земље, и да избегавају оне мере чији би трошак поднеле саме, а корист имали сви региони.

Већи туристички пројекти често представљају комбинацију коришћења националног богатства, изградње инфраструктуре и инвестиција приватног сектора, те је, стога, улога државе често нужна. У овом домену је сарадња општинских и регионалних власти природна.

Шумарство, лов и риболов. Начин коришћења природних богатстава свакако подразумева улогу државе у регулацији и њеном извршењу.

Без обзира на будуће решење о власништву над шумама (држава Србија или неко други), непосредно управљање и експлоатација могли би да буду организовани на регионалном нивоу. Тиме би

се повећала ефикасност у односу на садашњи аранжман са великим јединственим предузећем за експлоатацију.

Преквалификације, доквалификације и запошљавање. Наслеђеној високој незапослености транзиција додаје нову, као и застаревање знања запослених и незапослених појединаца. Тржиште радне снаге је основни инструмент решавања наведених проблема, али добра државна интервенција може потпомоћи и убрзати овај процес, посебно на појединим сегментима који реструктурирају понуду и чине само тржиште флексибилнијим и ефикаснијим.

Основно радно законодавство мора бити на државном нивоу, како би се респектовале једнакост положаја човека на целој територији и повећала економска ефикасност коришћења једног производног ресурса на јединственом тржишту. Такође и осигурање од незапослености мора бити јединствено, поред наведеног и због тога што представља инструмент макроекономске, антицикличне политике.

Основне институције тржишта радне снаге, као што су бирои за запошљавање (информациона и посредничка функција), програми за обуку и тренинг (за доквалификацију и преквалификацију) и слично требало би организовати на нивоу региона. Јер, тиме би се превазишла структурна ограничења локалних тржишта радне снаге по општинама, односно градовима, која, на основу ниске мобилности и непоклапања понуде и тражње по квалификацијама, додатно отежавају уравнотежење.

Екологија. Заштита природне средине од претераног загађења интерес је свих, од појединца и најниже територијалне јединице до државе. Будући да загађење доноси значајне екстерне ефекте, то би основна еконошка регулација требало да буде донета на нивоу Србије, али би извршење могло да буде пренето, заједно са допунском регулацијом, на регионе.

Јавни радови. Јавни радови могу бити обављани на различитим нивоима државне организације, а у зависности од укупне макроекономске ситуације и локалних потреба. Један део јавних радова тиче се пројеката од значаја за више општина и стога су погодни за извођење на регионалном нивоу.

* * *

У некима од поменутих области регионалне власти имале би потпуну надлежност, како законодавну, тако и извршну. У другима би региони делили надлежност са државним нивоом, како би се обезбедио минимум једнаких стандарда за Србију као целину, а кроз заједничко законодавство где би државни ниво обезбеђивао основно, оквирно законодавство, док би регионални ниво разрађивао и допуњавао државно законодавство према локалним специфичностима и преференцијама. У трећима би република задржала потпуну законодавну функцију, док би региони стекли оперативну, односно извршну улогу.

3. ФИНАНСИРАЊЕ РЕГИОНА

Увод

У претходним поглављима сугерисана је расподела функција које би вршила држава на поједине нивое државне организације, а посебно на регионални ниво. На жалост, све државне функције потребно је финансирати, тј. обезбедити довољна средства за текућа плаћања и инвестиције, што значи да би стварање региона у Србији повукло за собом прерасподелу укупних фискалних прихода и одвајање једног дела за финансирање функција које ће бити обављане у региону. Та је прерасподела средстава природна јер се поједине функције преносе са других нивоа државне хијерархије на новостворени регионални, те је неминовно да обим средстава за друге нивое буде смањен (због смањених функција), а у корист регионалног.

Постоји реална опасност, а вероватно и неминовност, да укупан обим државних расхода буде повећан као последица стварања региона, јер у практичном животу тешко да је могуће извести савршену прерасподелу функција, службеника, државних зграда и опреме између других нивоа државне управе и новостворених региона. Стога су неминовни извесни губици, односно повећање администрације и увећање њених трошкова (примери Италије и Шпаније), посебно у првом периоду по установљавању региона.

Сваки ниво би требало да располаже довољним приходима за покривање предвиђених функција у нужном обиму како би се избегло непотребно и скупо задуживање на домаћем или иностраном финансијском тржишту. То истовремено не значи да сваки ниво државне организације мора сопственим средствима (сопственим порезима и другим приходима) финансирати своје расходе, већ је могуће да неки нивои имају вишак прихода над расходима, а други мањак и да се ти дебаланси покривају трансферима или другим облицима преношења прихода са једног на други ниво, како показује богато светско искуство.

Постоје бројни методи обезбеђења прихода регионалним властима. Они се међусобно разликују по степену фискалне аутономије који обезбеђују регионалним властима, по лакоћи наплате и администрирања, по праведности и економским ефектима, по степену међурегионалне редистрибуције који могу да обезбеде.

Три основна типа прихода, или начина финансирања јавне потрошње, су фискални приходи (порези, доприноси за социјално осигурање, таксе, накнаде итд), трансферна средства примљена од других нивоа државне организације и зајмови од финансијских институција.

Три основна питања која ће се провлачити кроз овај одељак и која одређују карактер односа разних нивоа државне организације су:

1) ко одлучује о порезима и другим фискалним дажбинама,

2) како се решава проблем евентуалног мањка прихода појединих нивоа државне организације у односу на предвиђене расходе, а због одговора на прво питање – проблем вертикалних неравнотежа, и
3) у ком степену ће фискалне институције (углавном централна влада) преливати средства ка сиромашнијим субнационалним владама – проблем хоризонталних неравнотежа.

Фискални приходи

Што региони имају важније и финансијски скупље функције (на пример, здравство, просвету, полицију), то је значај финансијског аранжмана којим ће се те функције финансирати већи. И обрнуто, уколико су надлежности региона мање (на пример, ограничене на административне функције), то је лакше, а с обзиром на релативно мали обим средстава, решити проблем финансирања региона.

Могући су различити методи финансирања јавних добара на различитим нивоима:

- да сваки ниво располаже сопственим изворима прихода, о којима самостално одлучује;
- да постоје заједнички извори и подела прихода (tax-sharing), где је могуће да сваки ниво води сопствену пореску политику на истом пореском облику или да један ниво одлучује о пореској политици, а да други прима прописани проценат;
- да један ниво даје другом нивоу дотације, а према одређеним критеријумима или ad hoc процедурама;
- могућа је и комбинација ових метода.

Сви поменути методи, са додатним варијететима, примењују се у савременом свету, како у унитарним, тако и у федералним земљама. Наравно, постојећа пореска конфигурација у једној земљи обично није последица рационалног избора, већ фискалне историје и политичких процеса (идеологија, погрешних теорија, утицаја лоби група и слично).

Корисно је, као и увек, размотрити и установити изесна начела финансирања региона и расподеле јавних прихода на поједине нивое државне организације, која ће нам касније помоћи да покушамо решити питање финансирања региона у Србији.

Прво, региони би, као и други нивои власти, требало да располажу довољним средствима за финансирање надлежности које им припадају. Ово наоко тривијално начело често је кршено у бројним земљама, уз неминовно задуживање, а са веома неповољним ефектима по висину јавног дуга и макроекономску стабилност (на пример, Агентина).

Друго, добро би било да се регионалне функције финансирају из сопствених прихода, тј. из прихода о којима одлучује регионална власт. Ово је добро из два разлога: 1) зато што повећава одговорност регионалних власти пред бирачким телом, које би

требало да чвршће контролише висину пореза и других дажбина, као и потрошњу убраног новца, што значи полагање рачуна регионалних власти онима који су их бирали и чији новац троше; и 2) зато што ће тада регионалне власти бити заинтересоване за што бољу наплату пореза и других дажбина, што је веома важно, јер, како светско искуство показује, субнационалне власти умеју да покажу изразиту финансијску неодговорност онда када превасходно зависе од трансфера новца са централног државног нивоа.

Треће, начело самофинансирања свих функција региона није могуће, осим за оне најбогатије. Јер, принцип међурегионалне солидарности, који је практично незаобилазан у једној држави, намеће обавезу суфинансирања (неких или свих) функција у сиромашнијим регионима, чији је фискални капацитет недовољан да покрије јавна добра и услуге на потребном нивоу. Стога је извесно преливање централних или средстава богатијих региона у облику трансфера у сиромашније регионе неминовно.

Четврто, слободно вођење пореске политике важних пореза на регионалном нивоу угрозило би врло важна начела економске ефикасности и једнакости грађана у датој држави. Јер, различити системи опорезивања нарушавају јединствено тржиште и воде дисторзијама у алокацији ресурса, а тиме и до економских губитака. Затим, различити порески системи по регионима воде различитом пореском оптерећењу, што, када узме веће размере, значи да се грађани и њихове организације налазе у различитом положају, а у зависности од места живљења. Ово начело сугерише такав порески систем по коме ће политику свих важнијих пореза водити централна власт, како је то уобичајено у свету.

Уједначена пореска политика представља важан елемент јединственог тржишта. Могућа су два начина усклађивања пореског система и политике у једној земљи: (1) законодавством на централном нивоу, и (2) кроз пореску конкуренцију аутономних региона (и локалних власти).

Први начин је уобичајен и користи га за најважније фискалне приходе највећи број земаља, укључујући и праве федерације. Други начин је код нас мало познат, али је у теорији одавно присутан као концепт компетитивног федерализма.[20] Идеја је да чланице једне федерације самостално одређују порезе (као и јавну потрошњу), али да морају да буду свесне чињенице да је пореска основица (капитал, рад, роба, добит итд) покретна ствар и да може, у случају високих пореза, напустити једну чланицу и прећи у другу. На пример, уколико је порез на капитал знатно виши у једној чланици, онда ће се капитал селити из те чланице у друге, тамо где је пореска политика блажа. Због покретљивости пореских основица, поједине чланице многих федерација, као и самосталне

20 У економској теорији се фискалним федерализмом назива сваки случај знатније вертикалне поделе надлежности, па и у унитарним земљама.

земље, воде повољну пореску политику како би привукле капитал и, мање, радну снагу и оствариле боље економске резултате. Таква пореска конкуренција, са једне стране, може смањити пореске терете, што је позитивно,[21] али и може изазвати „трку на доле”, тј. смањење јавне потрошње испод социјално пожељног нивоа.

Код одлучивања о евентуалној расподели пореских извора на различите нивое власти могуће је применити начело супсидијарности, познато из проблема раподеле државних функција. Овде би, слично, гласило да дати порез треба препустини оном најнижем нивоу на коме може бити ефикасно примењен и на коме није неодговарајући. По овом начелу, на пример, очигледно је да локалном нивоу не би требало да буду препуштене царине, порезе на природне ресурсе и на производњу због могућности извоза пореског терета на друга подручја, али да централни ниво не би требало да се бави порезом на имовину и накнадама за комуналне услуге.

Одлука о подели прихода на различите нивое поставља пред теорију фискалног федерализма конфликтне циљеве. Са једне стране, економски и административни разлози сугеришу да би федералном нивоу требало да буду препуштени процикличні порези (који су инструмент макроекономске политике), порези са мобилном основицом (како би се избегли међурегионални порески ратови), редистрибутивни порези (пошто је редистрибуција централна функција) и порези у вези међународне трговине, тј. порез на профит корпорација, порез на доходак грађана, порез на додату вредност и царинске дажбине, што чини највећи део пореских прихода у једној земљи. Са друге стране, постоји јака потреба да други нивои имају сопствене приходе, како због јачања одговорности, тако и због избегавања зависности од федералног нивоа и претераног задуживања.

Пето, битно различити порески системи по регионима неминовно би довели до неконзистентности, дуплирања администрација и тешкоћа у наплати, поред класичних проблема пореских рупа или двоструког опорезивања. Показало се и да изразита фискална децентрализација пореза (сувереност) јако омета пореске реформе, као у Бразилу и Аргентини, где већ деценијама није могуће постићи потребан политички договор чланица ових федерација.[22]

Као што се види, наведена сасвим разумна начела су углавном у међусобном конфликту, тако да је врло тешко на основу директне

21 Швајцарски федерализам се може сматрати компетитивним, уз добре резултате, мада не и уз уједначавање пореских политика кантона. И амерички федерализам је компетитиван, јер су државе (states) готово потпуно самосталне у вођењу пореске политике.

22 У Аргентини сваки порески закон мора ратификовати скупштина федералне чланице, па тако свака чланица има право ефективног вета.

примене правила извршити расподелу пореских облика на поједине нивое државне организације.

У данашњем свету при ветикалној расподели фискалних дажбина доминирају разлози економске и административне ефикасности и централна власт обично држи готово све конце пореске политике у својим рукама. Тако је у федерацијама, а још више у унитарним регионализованим земљама. У Италији (1991) само 2,4% укупних прихода региона потицало од сопствених прихода, док су остало представљали трансфери и, у мањој, али приличној мери, задуживање. Чак је у федералној Аустрији (1993) ситуација слична: сопствени приходи лендера 1,8%, учешће у централним порезима 44,9%, док остало представљају трасфери и задуживање. У Шпанији (1994), која представља позитиван пример, само 23,0% укупних прихода региона представљали су сопствени приходи, а остало су доносили трансфери и задуживање.

Слично пракси резонује и фискална наука – централној власти се, из поменутих разлога, препушта контрола над најважнијим и најиздашнијим порезима, док се регионалним и локалним властима предвиђају неки специфични порези и накнаде, али и учешће у приходима од централних пореза.[23]

Најбољим приходом регионалних и локалних власти сматрају се накнаде за услуге, посебно оне комуналне (вода, струја итд) и инфраструтурне (путарине, таксе на аутомобиле). Оне су и праведне и ефикасне, јер њихова висина, бар начелно, одговара користи коју појединац има од услуге.

Најбољим регионалним порезом обично се сматра прирез (додатни порез) на порез који припада централној власти; на пример, прирез на централни порез на доходак грађана (Канада) или прирез на порез на додату вредност; ту регионална власт поседује најважнији атрибут самосталности – сопствено право да одређује пореску стопу, а тиме и обим прихода;[24] овај додатни порез на постојећи порез не пати од техничких проблема конзистентности и сложеног администрирања, нити, уколико међурегионалне разлике у стопама нису велике, доноси економске дисторзије. И административно је једноставан, јер централни порески органи убирају и прирез, а приходе од њега усмеравају региону. Да би се избегле евентуалне велике разлике између региона, могуће је лимитирати дозвољене пореске стопе.

Порез на промет у малопродаји и акцизе могу такође без великих ризика бити коришћени на регионалном нивоу, пошто не могу битно утицати, уколико разлике у стопама нису превелике, ни на јединственост тржишта, ни на алокацију ресурса.

---

23 На пример, C. McLure and J. Martinez-Vasquez – *Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management*, Asian Development Forum, World Bank, 2000; R. Bird - *Intergovernmental Fiscal Relations: Universal Principles, Local Aplications*, GSU, 2000

24 Остала два атрибута пореске самосталности – право на прописивање пореске основице и самостално администрирање пореза – мање су важни.

Следећи порез посебно погодан за мање јединице је порез на имовину, који захтева добро познавање локалних прилика. Овај порез је и главни приход локалних заједница у развијеним земљама.

Посебно је питање прихода социјалног осигурања (за пензије, здравствену заштиту и осигурање од незапослености). Неподељено је мишљење, а и пракса да сва три облика државног социјалног осигурања морају бити организована на централном нивоу. Тако чак и све развијене федерације (Аустрија, Белгија, Швајцарска, Немачка, Канада, САД) и регионализоване земље (Италија и Шпанија) имају јединствено државно пензијско осигурање. Такође, Шпанија и Италија имају јединствено државно здравствено осигурање.

Вертикална равнотежа

Пошто приходи од накнада и сопствених регионалних пореза могу бити недовољни, потребно је ослонити се на централни ниво. Основна су два начина, а њихова употреба би требало да зависи од преовлађујућих околности.

Прво, широко се користе непосредни трансфери (субвенције) са централног нивоа, који обично има вишак прихода над расходима, ка нижим нивоима. Обим трансфера може бити резултат примене неке формуле или правила, што је боље, или последица политичких преговора (цењкања), што је лошије решење. Дискреционо одлучивање о трансферима инфериорно је у односу на аутоматска правила јер води доминацији политичких разлога над социјалним и економском, односно преовладавању преговарачке вештине политичара над стварним потребама. Са друге стране, увођење формуле, ма колико она била разумна, може неке регионе у први мах погодити, а другима побољшати позицију, што би створило не само политичке проблеме, већ и тешкоће у финансирању јавне потрошње погођених региона.

Трансфери могу бити општи, у смислу да им намена није унапред одређена, и наменски или условни, код којих је намена позната. Уколико је централни ниво преузео све издашније порезе и оставио све регионе без довољно прихода, тада је основна сврха трансфера стварање могућности свих региона да финансирају нужну јавну потрошњу. То је онда најбоље чинити општим трансферима, без условљања. Наравно, имплицитна претпоставка је да су регионални органи одговорни и да није потребно да се централна власт меша, или утиче, на одлуке о наменама и карактеру локалне јавне потрошње. Уколико, са друге стране, централна власт препушта регионалним властима (спро)вођење важних националних политика, као што су образовање или здравство, тада је природно да условљава да се средства за ове делатности намењена и трансферисана заиста и на њих утроше. Овај тип условљености расхода може бити допуњен условом перформанси, односно постизања одређених резултата у датим делатностима.

Трећи метод је конфинансирање, где централни ниво једним делом учествује у финансирању јавне потрошње на нижим нивоима. Овај се метод најчешће користи код инвестиционих пројеката.

Друго, широко је коришћен метод прописаног учешћа региона у приходима од централних пореза (tax sharing) наплаћеним на подручју датог региона. Тако се у Шпанији 30% прихода од пореза на доходак грађана, који је значајан порез у западним земљама, преноси регионима. Ово је мање повољан метод од сопствених пореза региона, јер регионална власт нема директног утицаја на пореске стопе, па тиме ни на приход који ће примити; тиме су њена самосталност и брига за разумно трошење новца битно умањене.[25] Са друге стране, повољно је што порески систем, при овом систему, не пати од недостатака који постоје или могу постојати при независним регионалним пореским системима.[26] Врлина је и стабилност аранжмана, јер отпада потреба да се сваке године или и чешће преговара о износима који се трансферишу. Учешће сваког региона у приходима од пореза обично је једнако за све регионе. Понекад може бити и различито, уколико се овај систем користи и за уједначавање фискалних прихода у корист сиромашнијих региона.

Један проблем са поделом прихода од централних пореза је немогућност да регионалне власти одлучују о обиму својих укупних прихода и расхода, пошто им је систем поделе прихода онемогућио самосталне одлуке о пореским стопама и обиму прихода. Ипак, овај се проблем релативизује уколико региони имају и друге, сопствене, а знатне приходе, помоћу којих могу да утичу на укупан обим прихода.

Хоризонтална равнотежа

Различити региони поседују различиту економску снагу, тј. једни су сиромашнији од других. Самим тим, њихов фискални капацитет је мањи и нису у могућности да исфинансирају јавну потрошњу ни по минималнним стандардима. Тада је, очигледно, извесна редистрибуција фискалних средстава у корист сиромашнијих региона оправдана. Постоји и један политички разлог редистрибуције: уколико ње не би било, сиромашнији крајеви би се противили регионализацији, јер би им финансијска ситуација била битно погоршана увођењем региона. Циљ редистрибуције ипак није потпуно изједначавање финансијских ресурса региона, већ само смањивање разлика до толерантног нивоа – на пример, до 80 или 90% од просека.

---

25 Овај систем има уграђену опасност да централна власт, полазећи од себичних разлога, повећава оне порезе које не дели са регионима, као у Бразилу.

26 У немачком федералном систему сви важнији порези су заједнички за федерални и лендер ниво, уз поделу прихода. Подела прихода од пореза на промет и сада постоји у Србији.

У свету централни ниво трансферише средства сиромашнијим регионима. Једини делимичан изузетак је Немачка, у којој постоји и систем хоризонталног преливања између лендера.[27]

Очигледно је да редистрибуција мора имати у виду *потребе* и *капацитете*, тј. обим функција које је потребно финансирати, са једне, и могућности финансирања од стране региона, са друге стране. Свакако, и једну и другу ствар тешко је прецизно кванификовати.

Два су могућа метода редистрибуције: према унапред утврђеној формули и ad hoc, дискреционим одлукама.

Систем редистрибуције према формули је, начелно посматрано, супериоран, јер је објективизован и заснован на стварним чињеницама од значаја, тако да смањује улогу политичког процеса у расподели новца.[28] У формули се као фактори неминовно јављају становништво, као мера потреба, и ниво економског развоја (инверзвно), као мера могућности локалног финансирања. Често се још додају ниво пореских напора самог региона, који се награђује, и неке специфичности (на пример, брдовитост кантона у Швајцарској и инсуларност региона у Шпанији).

Систем редистрибутивних трансфера по ad hoc принципу очигледно пати од свих проблема политичког одлучивања – објективне чињенице се неминовно и бар донекле занемарују, а на значају добијају преговарачка снага и вештина. Ипак, овај метод је флексибилнији од формуле, што је посебно важно током првих фаза регионализације, када би искључива примена формуле могла довести до знатних дебаланса у односу на затечено стање и промене функција. Стога се дискрециони трансфери широко користе: на пример, Бразил је напустио формулу, а Русија и Немачка комбинују трансфере по формули са ad hoc трансферима.

Погледајмо системе редистрибуције у две регионализоване земље. У Шпанији се користила формула (до 1996): доминирало је становништво (пондер 64%), затим развијеност (17%) и површина региона (16,6%), док су остали фактори били мало важни. У Италији се користи следећи систем: установљено је (2000) да се уједњачење врши тако да се уклони 90% разлике међу регионима у пореским приходима по становнику, па централна влада из пореза на додатну вредност дистрибуира средства.

Задуживање и морални хазард[29]

Важан проблем регионализованих и федералних земаља је морални хазард код региона и федералних јединица, тј. њихова мања брига за функционисање и, посебно, финансирање надлежности

27 Један део прихода од пореза на додату вредност који припада лендерима дистрибуира се наглашено у корист сиромашнијих лендера.

28 Ипак, политика је присутна, како приликом одређивања формуле, тако и код њених ревизија.

29 Морални хазард је појам из теорије осигурања и означава мању бригу појединца за осигурану него за неосигурану ствар.

које су им поверене, а због уверења да могу да одговорност и трошкове своје неодговорне политике пребаце на виши ниво, тј. на државу, која ипак неће моћи да дозволи да један регион или федерална јединица банкротира.

Примере банкрота или готово банкрота нижих јединица и спашавања од стране централних власти познају све земље, од најсолиднијих као што су САД (пред стечајем: Њујорк и Филаделфија) и Немачка (два мања лендера), преко оних мало мање солидних (Италија перманентно спашава регионе ванредним средствима), до не баш солидних (Аргентина, Русија), код којих стална несолидност регионалних власти угрожава целу државу.

Поред природне тежње регионалних и локалних власти да одговорност и трошкове пребаце на вишу власт и немогућности централних власти да то одбију, моралном хазарду доприносе и два друга чиниоца: прво, непрецизно разграничење компетенција различитих нивоа, било да није уопште дефинисано ко је за одређено подручје надлежан, било да постоји преклапање надлежности; и друго, ниска финансијска самосталност нижих јединица, односно њихова висока зависност од трансфера које примају од централних власти, што их чини стварно неодговорнима за сопствену финансијску позицију.

Могућа су бројна решења:

- да централни ниво одбије да спашава презадужене регионе и да их препусти стечају; ово би био најздравији пут, пошто би се региони тада уздржавали од превеликог задуживања, али је политички тешко остварљив;
- да се постигне висока финансијска аутономија региона, укључујући и стављање регионалних прихода за гаранцију зајмова, што би повећало одговорност региона за стање својих финансија,
- да се компетенције између централне и регионалних влада што прецизније разграниче,
- да се законом лимитира највиши ниво задужења,
- да централна власт даје сагласност на свако појединачно задуживање регионалних власти.

На пример, у Шпанији је регионима дозвољено неограничено краткорочно задуживање; дугорочно је дозвољено само за инвестиционе пројекте; сервисирање дугова не сме да пређе 25% прихода; Министарство финансија одобрава емисије обвезница регионалних власти на домаћем тржишту и свако задуживање у иностранству. Шпанско искуство са овим системом ограничавања задуживања је мешовито.

4. ФИНАНСИРАЊЕ РЕГИОНА У СРБИЈИ

Финансирање региона у Србији требало би да буде засновано на неколико већ помињаних начела, од који су најважња следећа;

- да се обезбеде довољна средства за финансирање пренетих надлежности,
- да се обезбеди знатна финансијска самосталност региона,
- да је република носилац фискалног суверенитета,
- да се не нарушавају економска ефикасност и макроекономска стабилност,
- да се пореска политика води кооперативно, а не компетитивно,
- да се обезбеди потребан ниво интерперсоналне и интеррегионалне солидарности,
- да се приходи региона постепено повећавају у складу са процесом преношења функција на регионе, и
- да се здравство и даље финансира из социјалног осигурања, а школство и полиција из буџета.

Примена ових начела требало би да обезбеди самосталност и довољне приходе региона, уз очување рационалности газдовања фискалним средствима и нужну повезаност са државом Србијом и другим регионима.

Приходи региона

Да би било могуће дефинисати систем прихода регионалних власти, потребно је, свакако, узети у обзир расходну страну, односно функције које би региони обављали и износ средстава који је за те функције потребан. Две најважније функције региона, макар са финансијског становишта, су здравство и просвета (полиција?). Остале су класично административне и стога захтевају мања финансијска средства.

Државно здравство се у Србији финансира из фонда здравственог осигурања, на начин који је доскора био стандардан у Европи, мада се последњих година јављају алтернативни, протржишни и проприватни концепти (на пример, Шпанија). Пошто регионализација не би требало да буде основни разлог за промену концепта финансирања здравства и реформу здравственог осигурања, то ћемо у наставку претпоставити задржавање основа постојећег система. Ипак, уколико неке здравствене функције буду пренете на регионе, тада је потребно формулисати одговарајући начин њиховог финансирања. Неколико је могућности:

- да релевантне одлуке о здравственом систему буду доношене на регионалном нивоу, а да (јединствени) фонд здравственог осигурања то финансира; то свакако не би био добар систем, јер раздвојеност доносиоца одлуке и онога ко плаћа рачун неминовно резултира претераном експанзијом расхода, пошто би регионалне власти непрестано шириле програме знајући да ће рачун поднети републички фонд,
- да буду створени регионални фондови здравственог осигурања, који би самостално финансирали здравствене функције региона; овај систем поседује предности проистекле из

јединственог система одлучивања и финансирања, али се тиме доводи у питање једна еминентно национална функција, каква је брига о здрављу народа,
- да у оквиру јединственог, али децентрализованог система држава обезбеђује финансирање здравства на регионалном нивоу, али уз утицај на доношење одлука из области здравствене политике (Италија).

Вероватно је овај последњи модел најбољи, макар у транзиционом периоду до реформе здравственог система.

Буџетски приходи региона требало би да се састоје од сопствених прихода, трансфера са других нивоа државне организације и средстава из зајмова.

Сопствени приходи би требало да буду основни, тј. доминантни по учешћу у укупним приходима региона како би задовољење јавних потреба у суштини зависило од политике региона, а не од одлука државних власти. Само је на финансијској самосталности могуће засновати одговорност регионалних власти пред грађанима и оправдати успостављање региона.

Да би регионални буџет био стабилан и да би могао да одговори потребама, нужно је да буде ослоњен на један од издашнијих и стабилнијих пореза. Преовладавање мањих и нестабилнијих пореза у структури прихода буџета довело би у питање ваљано финансирање регионалних функција, како то показују компаративна искуства.

Једине три издашне фискалне дажбине данас у Србији су порез на промет (са акцизама), доприноси за социјално осигурање и царине. Порези који обезбеђују велики обим прихода у западним земљама – порез на доходак грађана и порез на добит корпорације – у Србији су тек у повоју и доносе врло скромне приходе. Пошто су царине иманентно државни приход и пошто социјално осигурање до даљег остаје државни систем, то практично преостаје једино порез на промет као важан приход региона.

Питање је да ли би региони могли да уводе свој порез на промет или да учествују у приходима централног пореза на промет. Са становишта самосталности вођења фискалне политике било би боље да региони добију право да користе посебан, додатни порез на промет. Како ипак не би дошло до превеликих разлика у техничким решењима и како стопе не би биле превише различите, што би резултирало негативним последицама (сива економија, шверц итд), требало би прописати да би регионални порези на промет по свим решењима (основица, ослобађања итд) били једнаки централном порезу, осим по пореским стопама које би регионалне скупштине самостално установљавале, али у прописаним границама. Такво решење би хармонизовало систем пореза на промет у Србији, али и омогућило потребну самосталност регионалних власти.

Пошто ће постојећи порез на промет у малопродаји у догледној будућности бити замењен порезом на додату вредност (VAT), то би VAT требало да буде основни ослонац регионалних финансија.

Остали сопствени извори приходи региона могле би бити накнаде и таксе (на пример на аутомобиле), приходи од сопствене имовине и слично.

Дотације

Посебан извор прихода региона била би средства државе намења уједначавању финансијског положаја региона, а на основу солидарности богатијих са сиромашнијим регионима и потребе да сви грађани Србије, без обзира на то где живе, уживају приближан ниво јавних добара.

Дистрибуцију средстава намењених уједначавању боље је извести применом формуле него дискреционом одлуком централног нивоа. Иако оба метода, бар номинално, теже респектовању објективних чинилаца, вероватно је да формула која се експлицитно заснива на објективним индикаторима пружа више гаранција него политички процес преговарања централног и регионалног нивоа сваке године, па и чешће.

Дистрибуциона формула би требало да садржи најмање три варијабле: индикатор потреба, индикатор фискалног капацитета и индикатор пореског напора. Ово последње зато да би се наградило прикупљање сопствених средстава, а дестимулисало претерано ослањање на централна средства.

Извор средстава за редистрибуцију био би део општих прихода републике.

Задуживање

Задуживање региона има смисла и рационалног оправдања. Прво, инвестиције, посебно оне инфраструктурне су скупе и није их разумно или могуће финансирати из текућих прихода, већ је зајам добра опција. Слично томе, понекада је природно да се свака власт, па и регионална, краткорочно задужи како би премостила евентуално краткорочно подбацивање прихода.

Ипак, како би био избегнут проблем моралног хазарда, тј. нерационалне потрошње средстава на регионалном нивоу услед уверења да ће централни ниво санирати регионалне финансије, потребно је увести извесне процедуре и ограничења у право региона да се задужују.

Најефикаснији методи ограничавања задужења, како је искуство показало, су законско лимитирање нивоа задужења и потреба обезбеђења сагласности централне владе за свако знатније задужење у земљи и, посебно, иностранству.

IV Ванпривредне делатности

1. СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА

Увод

Социјална заштита обухвата подршку сиромашној породици или појединцу да оствари минималану социјалну сигурност, бригу о деци без родитељског старања, подршку инвалидима и старим лицима који не могу да се брину о себи, помоћ породицама у ризичним групама, бригу о породицама са више деце и подстицање рађања. Три су основна облика социјалне заштите: новчани трансфери, боравак у социјалним установама и саветодавна и слична помоћ.

Основна црта социјалне заштите је редистрибуција дохотка – од оних који имају ка онима који немају или имају недовољно. Узроци немаштине могу бити хронични (неспособност за рад) или привремени (губитак посла и слично).

Социјална заштита у Србији највећим делом се спроводи на републичком нивоу. Комплетна законодавна регулатива је републичка, дакле држава прописује и обезбеђује највећи део права грађана, тако да одговарајуће министарство води јединствену социјалну политику на територији Републике; држава обезбеђује највећи део средстава из буџета за исплату обавеза према корисницима у новцу; република финансира све установе социјалне заштите, како центре за социјални рад по општинама, тако и установе за смештај и боравак појединаца из угрожених група; општине имају малу улогу у социјалној заштити у Србији – оне обезбеђују једнократну помоћ у натури привремено угроженима, субвенционишу комуналне трошкове и слично.

Социјална заштита би требало да буде заједнички задатак свих нивоа власти. Само ће на тај начин, кроз поделу улога и различите иницијативе, бити могуће постићи олакшање положаја сиромашних и оних којима је помоћ потребна. Сваки од нивоа поседује одређене предности које би требало да дођу до изражаја…

Финансијски трансфери

Основни инструменти социјалне заштите, посебно сиромашних, су новчане помоћи. Најважније су две: социјална помоћ („матери-

јално обезбеђење породице”) и дечји додатак. Њима се помажу сиромашни грађани, а посебно породице с децом. Тиме држава прерасподељује доходак од бољестојећих грађана ка сиромашнима.

Организација програма финансијске подршке подршке сиромашнима може бити у функционалном смислу декомпонована на неколико елемената: прво, на критеријуме за утврђивање права на подршку и на одређивање бенефиција; друго, на финансирање; треће на администрирање; и четврто, на надзор. Могуће је, како се у Србији и чини, појединим нивоима државне организације одредити посебне улоге у програмима подршке сиромашнима.

Како је већ наведено у трећем поглављу, постоје јаки разлози за обављање редистрибутивне функције на централном нивоу, како се то чини у великој већини земаља, укључујући и зреле федерације. Јер, интерперсонална редистрибуција искључиво унутар једног региона оставила би нетакнутим међурегионалне разлике. А ако је Србија држава, онда мора да буде заинтересована за једнакост положаја свих грађана и за најефикасније коришћење средстава за сиромашне.

Са друге стране, у прилог децентрализације са републичког нивоа на ниже нивое може се навести један важан разлог: локално управљање програмима борбе против сиромаштва може, на основу боље информисаности, смањити трошкове и побољшати таргетираност. Међутим, овај аргумент говори у корист локалног адинистрирања социјалне заштите, како се у Србији и чини, а не у корист регионалног. Регионални ниво је удаљен од појединца тек нешто мање од републичког.

Утврђивање критеријума сиромаштва на републичком нивоу има више предности. Прво, средства ће бити дистрибуирана највећем броју сиромашних људи без обзира где живе; уколико би се критеријуми одређивали локално или регионално, сигурно је да би се разликовали и да би једнако сиромашни појединци нашли у различитом положају, а према месту живљења; значи, начело једнакости свих грађана Србије пред законом сугерише и једнаке критеријуме, а то једино обезбеђује републичка надлежност. Друго, омогућава се евалуација пројеката на територији целе земље како би се оценила, али и повећала њихова ефикасност. И треће, републичка надлежност, праћена јединственим критеријумима, представља брану регионалним и локалним елитама да преусмере средства намењена сиромашнима ка другим сврхама. Неосетљивост јединиствених републичких критеријума на локалне вредности и преференције може бити решена допунским локалним програмима заснованим на локалним средствима.

Финансирање државне подршке сиромашнима требало би да буде републичко, како би се респектовало начело солидарности и како би грађани сиромашнијих крајева имали једнака права као и сви други.

Слично томе, и програми подршке деци и породици (популационе политике) треба да остану на нивоу републике, пошто су проблеми деце и рађања свакако државни, а не локални или регионални.

На тај начин, република би била гарант стандардних финансијских програма социјалне заштите и задржала одлучујући утицај на њихово споровођење. Свакако, региони би имали могућност, коју и сада имају општине, да стварају, у зависности од преференција становништва, допунске или нове програме социјалне заштите, које би и сами финансирали. Оваква се пракса показала врло добро у Шпанији.

Институције

Основне институције социјалне заштите у Србији су центри за социјални рад, који представљају дислоциране (по општинама) јединице Министарства за социјална питања. Преко ових центара administrira се највећи број новчаних давања (осим дечјих додатака) и врше саветодавне, правне и сличне услуге угроженим грађанима. Републици припадају и старачки домови, домови за незбринуту децу и домови за ометене у развоју и душевно оболеле. Локалне заједнице поседују одређене институције у области дечје и друге заштите (предшколске установе, одмор и рекреација деце, установе за дневни боравак одраслих итд), затим администрирају дечје додатке и слично.

Појава региона на територијалној мапи Србије омогућује прерасподелу функција између републике и општина, а у корист региона. Појавом средњег члана јавља се могућност да му република препусти оне надлежности које је до сада држала зато што је општински ниво ипак био неодговарајући, али и да то исто учине општине за функције које су заједничке, или се могу ефикасније обављати, на нивоу више суседних општина, тј. у региону.

У институционалном смислу, региони би могли постати практично основни ниво социјалне заштите.

Центри за социјални рад би могли да буду измештени из Министарства за социјална питања, дакле са републичког нивоа, на општински и регионални, и то тако да постану заједничка институција општина и региона за вршење функција које су им поверене. Република би само вршила стручни надзор над радом центара за социјални рад.

Република би могла да на регионе пренесе и домове за старе и домове за напуштену децу. Ове су функције, а посебно она прва, природно регионалне и локалне и не постоји потреба да њима управља република, како се то сада чини.

Преношење поменутих институција на регионе не би донело проблеме у њиховом финансирању, а због предвиђеног система уједначавања фискалних прихода, тако да не би постојала опасност да у слабије развијеним регионима и домови буду слабо финансирани.

На републичком нивоу би требало да остану домови за ометене у развоју и домови за душевно оболела лица, као специфичне, осетљиве и малобројне установе.

2. ЗДРАВСТВЕНА ЗАШТИТА

Увод

Децентрализацијом система здравствене заштите сваки ниво државне организације требало би да добије одређени степен самосталности, укључујући и средства која одговарају потребама тог нивоа здравствене заштите. Такође, региони и општине би морали да имају право делегирања представника у централна (државна) тела која доносе одлуке о здравственој заштити и здравственом осигурању.

Децентрализација у области здравства може донети вишеструко добре резултате, јер се повећава мотивација за рационално коришћење ресурса, заједница преузима у већој мери одговорност за здравље становништва, грађани могу непосредније да буду укључени у оцењивање здравствене ситуације, адекватније се дефинишу здравствени проблеми у заједници, утврђују приоритети решавања и надзор над активностима које предузимају локалне здравствене власти. Грађани, такође, могу и да непосредније партиципирају у оцењивању оправданости прихваћених програма.

Међутим, да би локална заједница могла да одговори на изазов децентрализације система здравствене заштите потребно је да постоји јасно дефинисана национална здравствена политика.

Националну здравствену политику дефинише држава. Држава доноси законе о здравственој заштити и здравственом осигурању који регулишу минимум обухвата становништва здравственом заштитом и износ новца који се уплаћује у централни (републички) фонд здравственог осигурања. Држава обезбеђује и гарантује право на здравствену заштиту утврђену уставом. Државни органи су дужни да контролишу реализацију циљева националне здравствене политике, тј. минимум здравствене заштите који мора да буде доступан свима, законитост рада здравствених установа, спровођење превентивних програма итд. Контролу поштовања законских прописа који се доносе на републичком нивоу спроводе инспекцијске службе Министарства здравља.

Региони могу доносити законе којима ће се проширивати обим здравствених права његових становника, уводити додатно осигурање за регионални фонд из кога се финансирају проширена права. Ове одлуке могу бити у вези са правима осигураника, или оснивањем одређених здравствених установа. Сопственим средствима и богатије општине могу оснивати здравствене установе примарне заштите, опште и специјалне болнице, климатско-бањска лечилишта. Контролу поштовања законских прописа који се доносе на регионалном нивоу спроводи регионална инспекцијска служба.

Установе

Здравствене установе су јавне и приватне. Оснивачи јавних здравствених установа су република, регион и општина. Оснивачи

приватних здравствених установа су физичка лица, верске заједнице, задужбине, фондације и остала правна лица регистрована, у складу са законом о здравственој заштити, за ову делатност.

Општина. Примарна здравствена заштита, као део националног система здравствене заштите, везује се за локалну заједницу. Под појмом „локална заједница" подразумева се територија која представља административно-политичку целину са органима власти, службама и одређеним средствима.

Јавне установе примарне здравствене заштите оснива локална заједница (општина).

Примарна здравствена заштита не мора да буде монотипска, тј. истоветна унутар једне државе са аспекта обима и раширености, дакле с једне стране права корисника, а с друге развијености, опремљености (кадровске, просторне и технолошке), оптерећености (број становника по лекару). Урбана и/или економски развијенија подручја могу имати шири обим и садржај. Богатије општине могу да финансирају шири обухват становништва које подлеже обавезном осигурању и да установе у којима се примарна здравствена заштита реализује боље кадровски и технолошки опреме. Општина не сме бити ограничена никаквим прописом (законом или одлуком) вишег државног органа да свом становништву омогући виши стандард здравствене услуге у односу на друге општине у саставу региона. Међутим, уколико су општине сиромашне и нису у стању да реализују минималне захтеве националне здравствене политике, виши нивои државне организације (регион или држава) су у обавези да им помогну. Другим речима, мора да постоји јединствени минимум здравствене заштите који ће бити доступан свима.

У зависности од расположивих ресурса и општине, самостално или заједнички, могу основати општу или специјалну болницу. Уколико су локалне заједнице оснивачи болница, онда оне имају управљачка права, али и обавезу да обезбеде средства за њихово несметано функционисање (плате запослених, набавку и одржавање зграда и опреме итд.).

У зависности од природних ресурса општина може основати установу за климатско или бањско лечење. Ова установа може бити самостална или у склопу опште, односно специјалне болнице чији је оснивач општина.

Сопствене циљеве у области здравствене заштите локалне заједнице би требало да дефинишу у складу са својим могућностима, тако да систем који је постављен буде одржив.

Регион. Региони оснивају опште и специјалне болнице, као и заводе за заштиту здравља.

Према намени болнице које оснива регион могу бити опште, специјалне, за лечење акутних стања, дуготрајну хоспитализацију и дневне.

Завод за заштиту здравља је самостална здравствена установа која прати здравствено стање становништва, стање и квалитет

животне средине, координира активности здравствених установа са територије за коју је основан.

Република. Република је оснивач здравствених установа у којима се поред лечења становништва обављају образовне и научно-истраживачке активности, па оне припадају медицинским и стоматолошким факултетима.

Република оснива републички завод за заштиту здравља.

Финансирање

Здравствени систем се финансира из фондова осигурања (јавни и приватни) и непосредним плаћањем услуга (тзв. плаћање из џепа). Оснивач јавних фондова осигурања су држава и региони.

Републички фонд здравственог осигурања финансира обим здравствене заштите предвиђен националном политиком.

Региони могу уводити додатно осигурање за регионални фонд здравственог осигурања из кога се финансирају проширена права осигураника (становника региона).

Општине из својих буџета финансирају виши стандард здравствене заштите које су оне прокламовале (у односу на минимални стандард који је предвиђен националном политиком). Општине, самостално или заједнички, финансирају болнице чији су оснивачи.

Управљање

Здравственим установама које се оснивају на територији општине и/или чији је оснивач општина управља одбор који бира скупштина општине. Здравственим установама које су основале две или више општина управља одбор који је изабран од стране скупштина свих општина које оснивају здравствену установу.

Здравственим установама које се оснивају на територији региона и/или чији је оснивач регион управља одбор који бира регионална скупштина.

Здравственим установама чији је оснивач република управља одбор који бира Скупштина србије.

Управни одбори постављају и разрешавају директоре здравствених установа.

3. ПРОСВЕТА

Надлежности

Реформисани систем образовања, који подразумева веће, суштинске, надлежности региона и општина подразумева да у оквиру организације система *Република*: задржи право да одређује циљеве и принципе јединственог образовног система; утврђује

заједничке основе наставног плана и програма; лиценцира школе и факултете; обезбеђује и гарантује право на образовање утврђено уставом и међународним правом; формира и одржава јединствен информациони систем; утврђује јединствену методологију полагања завршних испита – матуре и дипломски испити – на нивоу целе државе; у складу са правом давања и одузимања лиценци за рад школа врши педагошки и стручни надзор над радом у школама.

Регион би у оквиру својих надлежности имао: одређивање мреже основних школа; право на израду плана мреже средњих школа; управљање специјализованим средњим школама; инспекцију и надзор над радом школа; право располагања школским зградама код мењања намене; плате запослених.

Општина би имала: својину над школским зградама и другим непокретностима; управљање основним школама; управљање средњим школама (гимназије и стручне школе) које се налазе на њеној територији

Установе

Факултети и школе могу бити јавни и приватни.

Оснивач јавних школа су држава и регион.

Оснивач приватних школа могу бити физичка и правна лица и верске заједнице.

Управљање

Мрежу основних школа утврђује регион у складу са потребама. Основне школе чији је оснивач регион своје органе управљања (школски одбор) бирају на непосредним изборима организованим на територији школског округа. Школски округ је део територије јединице локалне самоуправе са којег се у већини деца уписују у школу. Свака општина може имати више школских округа, заправо онолико колико основних школа има. Директора бира школски одбор, а тај избор верификује скупштина општине на чијој се територији школа налази.

Мрежу средњих школа утврђују Региони. Оснивач јавних средњих школа је регион. Средње школе, чији је оснивач регион, своје органе управљања (школски одбор) бирају на непосредним изборима организованим на територији школског округа. Школски округ је део територије региона са којег се у већини деца уписују у ту школу. Сваки регион може имати више школских округа.

Директора бира школски одбор, а избор верификује скупштина региона.

Органе управљања специјализованих средњих школа, чији је оснивач регион, бира скупштина региона.

Наставни план и програм

Јединствени наставни план и програм утврђују Влада и надлежно министарство и он је обавезан за све основне и средње школе (гимназије, стручне и специјализоване) на територији републике. План и програм за школе које се налазе на делу територије републике где живе националне мањине био би прилагођен потребама националне структуре становништва, а у складу са законом о заштити права националних мањина.

Основне и средње школе у зависности од могућности (кадрови, опрема, простор) могу проширити наставни план и програм за све ученике или део ученика.